



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**CURSO DE MESTRADO E DOUTORADO**

**GEORGE FELÍCIO GOMES DE OLIVEIRA**

**DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O**  
**MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL**

**FORTALEZA**

**2017**

**GEORGE FELÍCIO GOMES DE OLIVEIRA**

**DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O  
MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima.

Coorientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

**FORTALEZA**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- O47d Oliveira, George Felício Gomes de.  
Direito e desenvolvimento no Brasil : um estudo sobre o microempreendedor individual / George Felício Gomes de Oliveira. – 2017.  
178 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.  
Orientação: Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima.  
Coorientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.
1. Microempreendedor individual. 2. Microempresa. 3. Direito e desenvolvimento. 4. Política pública.  
5. Direito social. I. Título.

CDD 340

---

DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O  
MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica constitucional.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Coorientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Para Nági e Laís.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos familiares e amigos queridos, pelo apoio de todos os dias.

Aos professores do curso de Mestrado em Direito da UFC, em especial aos orientadores desta empreitada, doutores Francisco Géron Marques de Lima, pelas serenas lições sobre direitos fundamentais, e João Luís Nogueira Matias, pelos debates em sala de aula que provocaram o interesse pelo tema.

Aos colegas da turma 2015, pelos diversos momentos compartilhados em torno dos múltiplos saberes científicos e artísticos, inclusive na segunda porta à direita.

Ao Banco do Nordeste, através dos diversos gestores que me autorizaram o afastamento das atividades profissionais pelo tempo possível.

“A luta contra o subdesenvolvimento é um processo de construção de estruturas. Portanto, implica a existência de uma vontade política orientada por um projeto”.

(Celso Furtado)

## RESUMO

A essência do desenvolvimento é a melhoria da qualidade de vida das pessoas menos favorecidas. O combate à pobreza e o respeito à dignidade humana são estratégias aptas a alterar a realidade. Para tanto, é recomendável que a noção de desenvolvimento seja desatrelada do estrito espaço da economia e amplie seu horizonte em atenção à liberdade do ser humano. Se, por um lado, livre é aquele que pode se movimentar sem obstáculos abusivos ao exercício de seus direitos, do outro lado mira-se a face da liberdade segundo a qual ao sujeito estão disponíveis os instrumentos necessários ao pleno desempenho de suas capacidades. Argumenta-se que, no Brasil, tais meios sempre estiveram longe do alcance da maioria da população. Tanto é assim que o país, em que pese a grandeza de sua economia, jamais integrou o rol dos países ditos desenvolvidos. Investiga-se, no presente estudo, uma iniciativa que almeja influenciar a alteração desse cenário: o Programa do Microempreendedor Individual. Estabelecido a partir da Lei Complementar nº 128/2008, referido instituto jurídico possibilita que determinadas categorias de trabalhadores informais legalizem-se como pequenos empresários, tornando-se, assim, acolhidos por uma política pública estatal. Examina-se, nesta dissertação, os alicerces dessa estrutura, buscando, primordialmente, relacioná-la com o campo do Direito e Desenvolvimento. Além disso, pretende-se demonstrar que há razões para acreditar no acerto dessa empreitada em prol do desenvolvimento de uma cidadania empreendedora livre da burocracia historicamente excludente. Mediante pesquisa de caráter interdisciplinar, verifica-se o impacto dessa medida no ordenamento jurídico brasileiro, no sistema econômico e no cotidiano dos numerosos homens e mulheres sob seu manto acolhidos.

**Palavras-chaves:** Microempreendedor Individual. Microempresa. Direito e Desenvolvimento. Política pública. Direito social.

## **ABSTRACT**

The essence of development is to improve the quality of life of disadvantaged people. The action against poverty and the respect for human dignity are strategies able to alter reality. For this, it is recommended that the notion of development is uncoupled the narrow space of the economy and expand your horizon in attention to human freedom. If, on the one hand, free is one that can move without abusive obstacles to the exercise of their rights, on the other side aim to face the freedom according to which the subject the necessary tools are available to full performance capabilities. It is argued that, in Brazil, such means have always been out of reach of most people. So much so that the country, despite the greatness of its economy, never joined the ranks of the so-called developed countries. Is investigated in this study, an initiative that aims to influence change in this scenario: the Individual Microentrepreneur Program. Established from the Complementary Law no. 128/2008, this legal institute allows certain categories of informal workers to legalize as small business owners, becoming thus welcomed by a state public policy. Examines, in this work, the foundations of this structure, seeking primarily relate it to the law and development field. In addition, we intend to demonstrate that there are reasons to believe in the correctness of this contract for the development of a free corporate citizenship historically exclusionary bureaucracy. Through interdisciplinary research, its verified the impact of this measure in the Brazilian legal system, in the economic system and in the daily lives of many men and women under his mantle welcomed.

**Keywords:** Individual Microentrepreneur. Micro enterprise. Law and Development. Public policy. Social right.

## RÉSUMÉ

L'essence même du développement est d'améliorer la qualité de vie des personnes défavorisées. La lutte contre la pauvreté et le respect de la dignité humaine sont des stratégies capables de modifier la réalité. Par conséquent, il est recommandé que la notion de développement est désaccouplé l'espace étroit de l'économie et d'élargir votre horizon à l'esprit de la liberté de l'homme. D'une part, libre est celui qui peut se déplacer sans entraves abusives à l'exercice de leurs droits, l'autre objectif de côté pour faire face à la liberté selon laquelle le sujet les outils nécessaires sont disponibles pour des capacités de performance complet. On fait valoir que, au Brésil, ces moyens ont toujours été hors de portée de la plupart des personnes. Tant et si bien que le pays, en dépit de la grandeur de son économie, n'a jamais rejoint les rangs des pays dits développés. Est étudiée dans la présente analyse, une initiative qui vise à influencer le changement dans ce scénario: le programme du Micro-entrepreneur individuel. Établi sur la base de la loi complémentaire n° 128/2008, cet institut juridique permet à certaines catégories de travailleurs du secteur informel pour légaliser comme propriétaires de petites entreprises, devenant ainsi accueilli par une politique publique de l'Etat. Examine, dans ce travail, les fondations de cette structure, cherchant avant tout elier au domaine du droit et le développement. En outre, il a l'intention de démontrer qu'il existe des raisons de croire en la justesse de cette entreprise pour le développement d'une citoyenneté d'entreprise sans la bureaucratie historiquement d'exclusion. Grâce à la recherche interdisciplinaire, on vérifie l'impact de cette mesure dans le système juridique brésilien, le système économique et la vie quotidienne de nombreux hommes et femmes sous sa manteau accueilli.

**Mots-clés:** Microentrepreneur individuelle. Microentreprise. Droit et Développement. Politique publique. Les droits sociaux.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| ABDI    | Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial  |
| Abrasf  | Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais  |
| AED     | Análise Econômica do Direito  |
| AID     | Associação Internacional para o Desenvolvimento   |
| AIR     | Análise de Impacto Regulatório  |
| Anprej  | Associação Nacional de Presidentes de Juntas Comerciais   |
| Anvisa  | Agência Nacional de Vigilância Sanitária  |
| BNB     | Banco do Nordeste do Brasil S/A   |
| BNDE    | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico   |
| Bird    | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento   |
| Cepal   | Comissão Econômica para a América Latina  |
| CGSIM   | Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios  |
| CGSN    | Comitê Gestor do Simples Nacional   |
| CLT     | Consolidação das Leis do Trabalho   |
| Confaz  | Conselho Nacional de Política Fazendária  |
| CSLL    | Contribuição Social sobre o Lucro Líquido   |
| DAS     | Documento de Arrecadação do Simples Nacional  |
| DASN    | Declaração Anual do Simples Nacional  |
| Fenacon | Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas                           |
| FGTS    | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  |
| FMI     | Fundo Monetário Internacional   |
| FNE     | Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste   |
| FNE-MPE | Programa de Financiamento às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e ao Empreendedor Individual   |
| GATT    | Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio  |
| GEM     | Global Entrepreneurship Monitor   |
| ICMS    | Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| Ipea    | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  |

|          |  |
|----------|--|
| IPI      | Imposto sobre Produtos Industrializados  |
| IRPF     | Imposto sobre a Renda da Pessoa Física   |
| ISS      | Imposto sobre Serviços (de Qualquer Natureza)  |
| LC       | Lei Complementar   |
| LDR      | Law and Development Review   |
| MEI      | Microempreendedor Individual   |
| Mercosul | Mercado Comum do Sul   |
| MPT      | Ministério Público do Trabalho   |
| NCPC     | Novo Código de Processo Civil  |
| OCDE     | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  |
| OMC      | Organização Mundial do Comércio  |
| ONU      | Organização das Nações Unidas  |
| PAC      | Programa de Aceleração do Crescimento  |
| Paeg     | Programa de Ação Econômica do Governo  |
| Pasep    | Programa de Assistência ao Servidor Público  |
| PED      | Programa Estratégico de Desenvolvimento  |
| PIB      | Produto Interno Bruto  |
| PIS      | Programa de Integração Social  |
| PLP      | Projeto de Lei Complementar  |
| PME      | Pesquisa Mensal de Emprego   |
| PND      | Plano Nacional de Desenvolvimento  |
| Pnad     | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  |
| Pnud     | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  |
| Redesim  | Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios                     |
| Rais     | Relação Anual de Informações Sociais   |
| Sebrae   | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas   |
| SEI      | Sebrae para o Empreendedor Individual  |
| Simei    | Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos abrangidos pelo Simples Nacional           |
| Simples  | Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte |
| Sudene   | Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste  |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>1</b>   |
| <b>2 DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....</b>                    | <b>9</b>   |
| <b>2.1 Sobre o Desenvolvimento .....</b>                             | <b>9</b>   |
| <i>2.1.1 Desenvolvimentismo ou desenvolvimento econômico.....</i>    | <i>14</i>  |
| <i>2.1.2 Desenvolvimento como liberdade.....</i>                     | <i>16</i>  |
| <i>2.1.3 Desenvolvimento como descoberta .....</i>                   | <i>21</i>  |
| <b>2.2 A situação brasileira: subdesenvolvimento histórico .....</b> | <b>24</b>  |
| <i>2.2.1 Primeira fase: primórdios.....</i>                          | <i>26</i>  |
| <i>2.2.2 Segunda fase: movimentos cíclicos.....</i>                  | <i>29</i>  |
| <i>2.2.2.1 A interpretação tradicional e um novo problema .....</i>  | <i>29</i>  |
| <i>2.2.2.2 Uma explicação: o brasileiro empreendedor.....</i>        | <i>32</i>  |
| <i>2.2.3 Terceira fase: deslocamento do centro dinâmico .....</i>    | <i>39</i>  |
| <i>2.2.3.1 O Estado Desenvolvimentista.....</i>                      | <i>40</i>  |
| <i>2.2.4 Quarta fase: financeirização.....</i>                       | <i>43</i>  |
| <i>2.2.5 Quinta fase: neoliberalismo .....</i>                       | <i>45</i>  |
| <i>2.2.6 Sexta fase: protagonismo? .....</i>                         | <i>47</i>  |
| <b>2.3 Direito e Desenvolvimento .....</b>                           | <b>49</b>  |
| <i>2.3.1 Os três momentos na história.....</i>                       | <i>52</i>  |
| <i>2.3.1.1 Primeiro momento: 1960-1980 .....</i>                     | <i>53</i>  |
| <i>2.3.1.2 Segundo momento: 1980-2008 .....</i>                      | <i>58</i>  |
| <i>2.3.1.3 Terceiro momento: 2008 até aqui .....</i>                 | <i>62</i>  |
| <i>2.3.2 Configuração: um campo de estudos?.....</i>                 | <i>65</i>  |
| <i>2.3.3 Novo modelo analítico de Direito e Desenvolvimento.....</i> | <i>75</i>  |
| <i>2.3.4 Direito no Desenvolvimento .....</i>                        | <i>81</i>  |
| <i>2.3.5 Teste do Desenvolvimento .....</i>                          | <i>84</i>  |
| <b>2.4 Direito e Desenvolvimento no Brasil.....</b>                  | <b>87</b>  |
| <b>3 DO INSTITUTO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL.....</b>           | <b>94</b>  |
| <b>3.1 Fundamentos.....</b>  | <b>94</b>  |
| <b>3.2 Conceito .....</b>  | <b>97</b>  |
| <b>3.3 Natureza jurídica.....</b>                                    | <b>97</b>  |
| <b>3.4 Regime jurídico.....</b>                                      | <b>101</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <i>3.4.1 Lei Complementar nº 123/2006</i> .....   | 101        |
| <i>3.4.2 Outros diplomas legislativos</i> .....   | 113        |
| <b>3.5 Benefícios</b> .....   | <b>116</b> |
| <b>3.6 Fortuna crítica</b> .....  | <b>122</b> |
| <i>3.6.1 Exame de dados</i> .....   | 122        |
| <i>3.6.2 A questão fiscal</i> .....   | 124        |
| <i>3.6.3 Apelo da informalidade</i> .....   | 126        |
| <i>3.6.4 Precarização do trabalho</i> .....   | 127        |
| <b>4 DIREITO, MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL E DESENVOLVIMENTO</b> .  | <b>131</b> |
| <b>4.1 Informalidade e desenvolvimento</b> .....  | <b>132</b> |
| <b>4.2 Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial e sua suposta influência sobre o legislador brasileiro</b> ..... | <b>137</b> |
| <b>4.3 MEI no Desenvolvimento</b> .....   | <b>143</b> |
| <b>4.4 Teste do Desenvolvimento do MEI</b> .....  | <b>146</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | <b>151</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>154</b> |

## INTRODUÇÃO

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

Para fins deste trabalho, desenvolvimento será tratado como o processo em busca do bem-estar através do crescimento econômico. Este último aspecto, por sua vez referido também como progresso econômico ou mesmo desenvolvimento econômico, diz respeito ao feito estritamente relacionado à ciência econômica.

Dentre as várias formas de comparar as diferentes sociedades ao redor do planeta, verifica-se que avaliar o crescimento econômico, social e político de um país é das mais conhecidas. Através dessa análise, classificam-se as nações em desenvolvidas ou subdesenvolvidas.

Nesse contexto, o Brasil é um país subdesenvolvido, em razão das seguintes principais causas, em conjunto: escassez de capital<sup>1</sup>; pouco aproveitamento da mão-de-obra e dos recursos naturais disponíveis; baixo nível de industrialização e dependência econômica externa<sup>2</sup>.

Como consequência desses fatores, observa-se, em nosso país, de modo geral: baixo padrão de vida; baixa renda per capita; pouco avanço tecnológico; agricultura atrasada; escolarização deficiente; pequeno número de quadros técnicos ou científicos; má qualidade dos serviços de saúde ou de assistência social etc.

O subdesenvolvimento, porém, não pode ser confundido com ausência de desenvolvimento. O termo mais adequado para retratar essa situação é “em desenvolvimento”, conquanto aquele outro tenha recebido maior realce ao longo do tempo.

O Brasil, então, deve ser reconhecido como um país em desenvolvimento, pois essa situação não é, de modo algum, estanque. Tanto é assim que, atualmente, a economia brasileira é destacada entre as dez maiores do mundo, em números brutos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conceito econômico relacionado à prevalência de taxas de juros elevados.

<sup>2</sup> VINER, Jacob. A Economia do Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Economia**, v. 5, n. 2, p. 181-225, 1951.

<sup>3</sup> Organizações internacionais a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial são responsáveis por essas classificações, as quais levam em consideração fatores como o Produto Interno Bruto (PIB) medido em dólares. Em números relativos, ressalte-se, o Brasil é apenas a 70ª economia do planeta, pois aqui se atenta para o PIB per capita em dólares (segundo relatório do FMI, *World Economic Outlook*, de 2016).

Embora não seja o cerne deste estudo investigar as razões históricas do subdesenvolvimento brasileiro, é importante trazer à baila, ainda que de forma resumida, parte dessa história.

Os alicerces da economia brasileira foram produtos naturais: pau-brasil, cana de açúcar, minério e café. Explica-se.

À época da colonização, no enredo europeu de ascensão de uma burguesia mercantil (calcada na acumulação de metais preciosos), a metrópole não encontrou em território brasileiro, de início, os ambicionados metais, e tampouco logrou alcançar as Índias, foco das especiarias. Logo, restou aos portugueses buscar alternativas viáveis de exploração da colônia, daí a opção pela produção extrativa. E foi assim, *mutatis mutandis*, até meados do século XX.

Nessa contextura, nosso país foi utilizado como propulsor do método acumulativo (e explorador) do capitalismo europeu: aqui se produzia bens primários, de baixo valor agregado, de modo cíclico, com o propósito de exportação. Ou seja, o sentido da nossa colonização foi o de fornecimento de matérias-primas (para produção de gêneros de elevado valor comercial: o que Caio Prado Junior<sup>4</sup> consagrou como colonização de exploração em contraponto à colonização de povoamento).

Celso Furtado<sup>5</sup> assinala que nossa economia, lastreada nessa estrutura, assistiu ao avanço do tempo sem um mercado interno propriamente dito, sem base técnica ou empresarial, sem uma classe dirigente dinâmica voltada à industrialização e sem estímulos externos ou capacidade de realizar importações.

Por conseguinte, desprovida dessas características, a economia brasileira não propiciou o desenvolvimento do país. E nem poderia, visto que a riqueza decorrente dessa exploração de produtos primários era, essencialmente, destinada ao exterior. O pouco que se investia em nossas terras tinha como pressuposto alavancar justamente os lucros estrangeiros.

Assim, a economia brasileira jamais permitiu o desenvolvimento autônomo do país. Somente nos anos 1930, já no século XX, é que nosso sistema econômico iniciou um processo de rompimento desses ciclos, no que Celso Furtado denominou de deslocamento do centro dinâmico da economia<sup>6</sup>.

Naquele momento, dava os primeiros passos o mercado interno brasileiro, sempre dependente, contudo, do cenário mundial. Tanto que a crise do petróleo, nos anos 1970,

---

<sup>4</sup> PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo** - colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

<sup>5</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

emperrou esse processo, seguida da enorme crise das dívidas dos países latino-americanos, havida nos anos 1980, que gerou por sua vez estagnação por quase duas décadas da economia brasileira<sup>7</sup>.

Essa é a explicação histórica oficial para o subdesenvolvimento do Brasil. Entretanto, estudos mais recentes promovem um outro olhar sobre o assunto, ao verificar que o mercado interno brasileiro, no auge das culturas açucareira e cafeeira, por exemplo, era bem mais intensificado do que o metropolitano.

Logo, aquele espaço de desdobramento da economia colonial, antes desprezado pelos historiadores, deve ser objeto de renovada atenção, pois ali se verificou intenso movimento empreendedor. Houve um mercado interno forte, baseado no trabalho de homens livres (e não na dicotomia senhores *versus* escravos). Com isso, surge a necessidade de novos esclarecimentos sobre aquela realidade.

Para os fins deste trabalho, essa nova visão demonstra o quanto a motivação empreendedora está presente, de há muito, nas relações de trabalho dos brasileiros.

Retomando ao final dos anos 1980, após apropriação da história, é compreensível que o constituinte de 1988, na efervescência da redemocratização e daquele momento de compreensão da nação, tenha elencado, como um dos valores da Constituição democrática, o desenvolvimento.

Antes considerado apenas como vetor da ordem econômica, o desenvolvimento foi alçado à categoria dos valores supremos da sociedade brasileira, a ser assegurado pela República, a partir de sua Constituição<sup>8</sup>.

Ocorre que se faz necessário melhor esclarecer essa noção de desenvolvimento, a qual não se compõe por aspectos estritamente econômicos.

De acordo com Amartya Sen, o desenvolvimento é elemento essencial à expansão das liberdades humanas<sup>9</sup>, e para atingi-lo é preciso “que se removam as principais fontes de privação de liberdade, pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição

---

<sup>7</sup> PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 10, p. 89-102, 2012.

<sup>8</sup> Lê-se no preâmbulo da Constituição de 1988, *verbis*: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

<sup>9</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.17.

social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos”<sup>10</sup>.

O desenvolvimento, então, deve proporcionar oportunidades sociais adequadas para os indivíduos, as quais se relacionam com as liberdades políticas e as facilidades econômicas. Essas três categorias, ao lado das garantias de transparência e da segurança protetora reúnem-se, na doutrina de Amartya Sen, como liberdades instrumentais<sup>11</sup>.

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

Em outra medida, as políticas públicas constituem o meio essencial de efetivação dos direitos sociais, a qual se encontra no âmago da geração do desenvolvimento.

E a se considerar o direito como a reunião de múltiplos atos normativos produzidos para veicular regras, sabe-se que as políticas públicas precisam do aparato jurídico para poderem ser postas em prática.

Nesse passo, é importante observar a liberdade de iniciativa no panorama que se apresenta. Em última instância, essa liberdade decorre do direito humano de dispor de si próprio<sup>12</sup>, base do desenvolvimento econômico, social e cultural dos povos, a partir do qual se reconhece, com amparo constitucional, a existência do direito fundamental à livre iniciativa.

Em busca da efetivação desse direito fundamental social, encontram-se variadas iniciativas do estado brasileiro, veiculadas como políticas públicas.

Dentre elas, a se examinar detidamente a seguir, encontra-se o Programa do Microempreendedor Individual (MEI).

Referido programa, o qual se caracteriza neste estudo como um instituto jurídico, é alvo de variadas normas esparsas, dificultando a missão do pesquisador a seu respeito.

Deste modo, detecta-se uma lacuna no conhecimento jurídico, a qual necessita ser preenchida por um exame o mais completo possível de todo o conjunto normativo incidente sobre o Programa do MEI.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>12</sup> Estabelecido, dentre outras fontes, no artigo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Partindo do pressuposto da existência de um regime jurídico específico que lhe é aplicável, realizar-se-á a investigação dessas normas em busca de se determinar a importância do programa para o desenvolvimento.

A problematização da pesquisa ora apresentada, portanto, é saber se o Programa do Microempreendedor Individual contribui para o desenvolvimento do Brasil, e, caso positiva a resposta, de que forma se dá essa colaboração.

Especificamente, questiona-se a sua capacidade de alterar a realidade, tanto do público-alvo dessa medida (aqueles que exercem as atividades enquadráveis na política e seus familiares) como de toda a sociedade envolvida, ainda que indiretamente, na situação: clientes, fornecedores, instituições financeiras, entidades do terceiro setor, Sebrae, órgãos governamentais de todas as esferas etc.

Os estudos sobre essa relação entre um instituto jurídico e seu impacto na economia conduziram a pesquisa aos numerosos trabalhos escritos sob o manto do movimento denominado *Law and Development*, ou Direito e Desenvolvimento.

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

O conceito de instituição refere-se ao modo condutor de uma sociedade, ou seja, regras contendo restrições estabelecidas pelo homem e responsáveis por delinear a forma como os indivíduos se comportam.

Verificar-se-á que o Direito e Desenvolvimento convive com muitas vozes e acepções, enfrentou críticas e quase sucumbiu à realidade etnocêntrica na qual se pautou nas primeiras décadas. Mas recebeu novo impulso neste século XXI e hoje enseja novos olhares sobre a situação dos países em desenvolvimento, relacionadas ao direito, ao estado, às organizações e às instituições.

Deste modo, apresentar-se-á o Programa do MEI como um vetor desse movimento, mediante o exame de questões empíricas havidas no Brasil, através da aplicação de dois métodos distintos: o Direito no Desenvolvimento e o Teste do Desenvolvimento.

A metodologia utilizada na pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, baseada na interpretação dos fenômenos verificados e na atribuição de significado a eles, ao passo que procura gerar novos conhecimentos úteis ao objeto investigado, de modo a também poder ser classificada como pura. Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória, pois

intenta conhecer e explicitar a problemática enfocada. A respeito das fontes, tem-se uma pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa qualitativa orienta-se a partir de quatro ideias centrais: a escolha adequada dos métodos e teorias convenientes ao objeto investigado; o reconhecimento e o exame de perspectivas diferentes; as reflexões dos pesquisadores da temática como parte do próprio processo de produção do conhecimento; e a variedade de métodos e abordagens<sup>13</sup>.

Stephen Toulmin, ao examinar as características da ciência moderna, reforça aquela essência da pesquisa qualitativa, ao verificar quatro tendências na prática filosófica (e científica) da modernidade, evidenciadas como retornos a boas práticas empíricas anteriores na história: a) a volta à importância dos estudos baseados nas tradições orais referentes à linguagem, à comunicação, à retórica e ao discurso; b) a renovada busca pelas questões particulares e concretas, ocorrentes em situações específicas, em contraponto às ideias gerais e abstratas; c) a revalorização dos contextos locais como sede do conhecimento, das práticas e das experiências, em detrimento de sistemas de validade universal; e d) o regresso ao estudo de problemas definidos no tempo e no espaço em busca de encontrar soluções para um determinado contexto histórico, e não de validade eterna<sup>14</sup>.

A problemática a ser enfrentada nas páginas seguintes cuida de se adequar a pelo menos três dessas tendências da pesquisa moderna. O Programa do Microempreendedor Individual envolve questões práticas e propriamente brasileiras havidas na última década.

No tocante ao referencial teórico, alinha-se às lições de desenvolvimento lapidadas por Amartya Sen, tendo por foco a realidade histórica brasileira determinada pelos estudos de Caio Prado Junior e Celso Furtado, especialmente no âmbito econômico, mas não apenas, pois considera evidências recentes que miram em uma nova maneira de contar o que ocorreu. Ademais, no tocante ao Direito e Desenvolvimento, verifica-se as linhas mestras traçadas por David Trubek em cotejo com os mais recentes trabalhos neste campo de estudos, como o elaborado por Diogo Coutinho.

Justifica-se a escolha de pesquisa pela pouca atenção dispesada a esses assuntos no meio jurídico, eis que se revela a carência de sistematização sobre o arcabouço normativo relacionado ao microempreendedor individual. Vinculá-lo à história da formação econômica do Brasil e ao campo do Direito e Desenvolvimento é o objetivo pretendido por este trabalho dissertativo.

---

<sup>13</sup> FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 23.

<sup>14</sup> TOULMIN, Stephen. **Cosmopolis: The Hidden Agenda of Modernity**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992, pp. 186-192.

Especificamente, pretende-se também demonstrar a existência de um espírito empreendedor histórico no comportamento brasileiro, o qual permite recontar a história da economia nacional com outros parâmetros. Intenta-se apresentar essas raízes do empreendedorismo como justificativas para crescimento do programa do microempreendedor individual, de tal forma a permitir a conclusão de sua contribuição para o desenvolvimento do Brasil.

A ser assim, a dissertação, no primeiro capítulo, analisa conceitualmente o desenvolvimento, tanto em sua esfera tradicional norteada pela economia, quanto mediante vieses recentes que terminam por ampliar seus limites, ao reverenciar a liberdade e a autodescoberta.

Em seguida investiga-se o chamado subdesenvolvimento que tanto marca nosso país, tomando por base a história econômica do Brasil situada no contexto capitalista internacional, acerca da qual se verificam pelo menos seis fases distintas, desde o primordial momento da chegada das caravelas nas terras nacionais até um possível protagonismo brasileiro em concerto com as outras grandes forças econômicas em desenvolvimento.

Ainda no capítulo inicial, trata-se do Direito e Desenvolvimento, através da exibição de seus três momentos reconhecidos ao longo do tempo por aqueles que se lhe dedicam. Em sua trajetória, o movimento *Law and Development* esteve sempre relacionado aos cíclicos volteios do capitalismo moderno, razão inclusive de sua própria natureza, que é a interseção entre o direito, a economia e as práticas institucionais. Expõe-se uma subproblemática, específica desta matéria, qual seja: trata-se de um campo de estudos próprio, ou apenas uma coletânea esparsa de opiniões?

Mediante considerações sobre os variados trabalhos publicados sobre o assunto, detém-se no mais recente método de um novo modelo analítico de Direito e Desenvolvimento, bem como na proposta de abordagem nacional intitulada Direito no Desenvolvimento. Logo após, propõe-se um sistema próprio de análise de políticas públicas de desenvolvimento sob o enfoque jurídico: o Teste do Desenvolvimento. Encerrando, explora-se as relações entre o direito e o desenvolvimento no Brasil.

No segundo capítulo, volta-se o olhar aos aspectos jurídicos refletidos no instituto do microempreendedor individual, através da compreensão de seus fundamentos legais, do seu conceito para o direito, de sua natureza jurídica, do regime jurídico que lhe envolve e dos benefícios práticos relacionados. Destaca-se, ainda, a fortuna crítica que se reúne até então, por intermédio do breve exame de questões atinentes aos dados colhidos em pesquisas

quantitativas, da questão fiscal, do apelo da informalidade e do seu possível envolvimento com a precarização do trabalho.

O terceiro e último capítulo tenciona cotejar os anteriores, por meio da inserção do microempreendedor individual no Direito e Desenvolvimento. Efetua-se a importância da questão da superação da informalidade para a prosperidade econômica, bem como situa-se o Relatório para o Desenvolvimento Mundial, documento elaborado pelo Banco Mundial, na questão legislativa brasileira que gerou a política pública em discussão. Na sequência, alfim, vale-se dos dois métodos já mencionados para verificar o MEI no Desenvolvimento e aplicar o Teste do Desenvolvimento do MEI.

Na derradeira etapa, são tecidas as considerações finais.

## 2 DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Neste capítulo são apresentados os quatro alicerces da pesquisa. Primeiramente, explica-se a opção pelo conceito de desenvolvimento estruturado a partir das ideias de Amartya Sen, diferenciando-o da noção de desenvolvimentismo, a qual se vincula histórica e exclusivamente a aspectos econômicos.

Na sequência, investiga-se a história da formação econômica brasileira, na busca de compreender as raízes do subdesenvolvimento a partir da inserção do Brasil na economia mundial. Nesse passo, examina-se seis fases dessa evolução, no intuito de amparar o debate seguinte, por sua vez também tributário de conhecimentos históricos.

Dessa forma, descortina-se o campo do Direito e Desenvolvimento, relatando seus passos ao longo do tempo, questionando sua configuração do ponto de vista científico e alcançando os mais recentes debates a seu respeito para, ao final, expor um olhar autoral sobre sua aplicação prática.

A conclusão desse trecho ocorre mediante a exploração do relacionamento entre direito e desenvolvimento no Brasil, considerando que o país tem sido objeto de estudos dessa seara desde seus primórdios.

### 2.1 Sobre o Desenvolvimento

Rios de tinta foram utilizados na descrição da noção de desenvolvimento, em sua maioria voltados ao seu aspecto estritamente econômico. O termo é polissêmico, daí a razão de suas múltiplas faces: social, econômica, humana, ambiental, dentre outras. A doutrina específica aponta para as limitações teóricas e metodológicas que o pensamento oficial sobre desenvolvimento tem encontrado, no sentido de acomodar o conceito às necessidades atuais de bem-estar dos seres humanos, bem como em projetá-lo para as futuras gerações<sup>15</sup>.

A inauguração do debate sobre desenvolvimento é algo que se mostra impreciso no tempo histórico. Na clássica era do pensamento grego ou durante o milênio medieval teorizou-se acerca da possibilidade de determinadas inovações proporcionarem melhorias na vida das pessoas e das cidades.

Foi, contudo, no início do século XX, com as ideias de Joseph Schumpeter (publicadas em 1911), que os estudos sobre desenvolvimento avançaram no fiel aspecto econômico. Segundo esse autor, o conceito de desenvolvimento abrange “apenas as mudanças da vida

---

<sup>15</sup> SATRÚSTEGUI, Koldo Unceta. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, mau-desenvolvimento e pós-desenvolvimento: um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações. In: **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**. Brasília, n. 1, v. 1, 2013, p. 35.

econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa”<sup>16</sup>.

Um aspecto a se levar em consideração, no estudo schumpeteriano, é o de que o desenvolvimento não corresponde a um fluxo contínuo, “similiar ao crescimento orgânico gradual de uma árvore”<sup>17</sup>. Segundo o economista, sempre ocorrem contratempos, movimentos em sentido contrário, os quais atravancam o caminho do desenvolvimento: são colapsos nos sistemas de valores econômicos que o interrompem.

Essa parada, porém, não admite continuidade. Há alteração nas condições e pressupostos fundamentais da economia, de tal forma que o desenvolvimento a começar novamente não é meramente a continuação do antigo. Até se verificam similaridades, mas são condições e pessoas diferentes a agirem no novo desenvolvimento.

À frente isso será observado empiricamente, quando do exame dos momentos do Direito e Desenvolvimento, por exemplo, ou mesmo diante da apresentação das questões históricas da economia brasileira, sempre variando ao sabor dos aspectos cíclicos do sistema capitalista.

Em seguida, em 1920, Arthur Pigou relaciona crescimento econômico com bem-estar, ressaltando a distinção entre bem-estar total e bem-estar econômico. Este último relaciona-se direta ou indiretamente com o que pode ser medido pela moeda. O valor monetário, por sua vez, seria um evidente instrumento de medida disponível na vida social<sup>18</sup>.

Outro autor importante para o cenário econômico do desenvolvimento foi John Maynard Keynes, segundo o qual “O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas”<sup>19</sup>.

Essas ideias influenciaram diversos autores em seus estudos sobre o crescimento econômico, muitos deles, como François Perroux e Celso Furtado, centrais para a análise do desenvolvimento brasileiro.

Ademais, o cenário econômico pós-segunda guerra mundial exigiu atuação estatal para recuperação das nações arrasadas e também para o desenvolvimento de outras ditas atrasadas. E nesse plano as teorias keynesianas foram dominantes.

---

<sup>16</sup> SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p. 74.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>18</sup> PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. 4<sup>th</sup> ed.. London: McMillan, 1932, p. 11.

<sup>19</sup> KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p. 345.

O pressuposto, contudo, encontrava fonte nas ideias clássicas. Na introdução da famosa obra intitulada *A Riqueza das Nações*, publicada em 1776, Adam Smith indica que o fundo composto pelo trabalho anual de cada nação – e conseqüentemente de seus habitantes produtores de riqueza –, e por aquilo que se pode comprar de outras nações, fornece os bens necessários e os confortos materiais consumidos anualmente. Logo, quanto maior ou menor aquele fundo, a nação será mais ou menos bem suprida dos bens e confortos necessários<sup>20</sup>.

Portanto, o progresso poderia ser medido com base no crescimento econômico. Todas essas ideias juntas fizeram com que a atenção estivesse centrada no papel do Estado. E, naquele cenário pós-1945, interessava o que se passava nos Estados que lutavam por independência, de um lado, e pelo desenvolvimento, de outro. Como pano de fundo, ainda havia a disputa silenciosa denominada Guerra Fria.

Foi nessa época que surgiu o conceito de subdesenvolvimento, cujo intuito era expressar a existência de países desenvolvidos e de outros que se encontravam numa escala abaixo, expressa por escassa capacidade produtiva e fraco crescimento econômico<sup>21</sup>. A verificação dessa realidade ocorria mediante uma análise quantitativa: a relação produto interno bruto (PIB) por habitante. Era uma ideia genérica e nesse sentido foi criticada, pois se baseava apenas na situação dos países ditos desenvolvidos, nos quais aquela relação era sempre mais positiva. Ou seja, a definição de desenvolvimento propriamente dita foi deixada ao largo da discussão.

Com isso, surgiram estudos denotando aspectos outros envolvidos na noção de subdesenvolvimento. Verificou-se a existência de diferenças qualitativas entre os países, de fundo estrutural, as quais geravam distintas relações de dependência, capazes de dificultar o crescimento econômico, podendo chegar até mesmo a impossibilitá-lo. Essas ideias, importantes para o estudo do desenvolvimento latino-americano, e sobretudo do brasileiro, como se verá a seguir, configuraram dois campos próximos de estudos econômicos: os estruturalistas, como Raul Prebisch e Celso Furtado, e os dependentistas, a exemplo de Paul Baran.

De todo modo, essas formulações declinaram com as crises do petróleo, na década de 1970, em seguida melhor examinadas, e com a dificuldade de superação do subdesenvolvimento. O desenvolvimento, entendido como o aumento no bem-estar das

---

<sup>20</sup> SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, vol. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 59.

<sup>21</sup> SATRÚSTEGUI, Koldo Unceta. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, mau-desenvolvimento e pós-desenvolvimento: um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações. In: **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**. Brasília, n. 1, v. 1, 2013, p. 41.

pessoas, não estava sendo gerado. Ao mesmo tempo, várias abordagens sobre a questão demonstraram os paradoxos do suposto desenvolvimento havido naquela época.

Em um primeiro aspecto, por exemplo, as altas taxas de crescimento não serviram para reduzir desemprego, subemprego, desigualdade ou pobreza. Tampouco o desenvolvimento aplacou a deterioração do meio ambiente e dos recursos naturais, o que já se observava no fim da década de 1960. Ao contrário, o que se verificou foi o surgimento de novas doenças, o aumento da poluição, a piora na qualidade da água, a redução da biodiversidade, desequilíbrios ecológicos locais e globais, além de alterações significativas no clima do planeta.

Também houve críticas em relação à incapacidade do desenvolvimento de incorporar as mulheres em seu ideal de emancipação humana, apresentando falhas no tema da equidade de gênero. Por fim, o crescimento econômico não proporcionou melhorias no tocante ao respeito à liberdade e aos direitos humanos. Em muitos locais, em verdade, a violação de direitos aumentou tanto quanto a relação PIB *per capita*<sup>22</sup>.

Esse conjunto de fatores apontando para a falha na concepção de desenvolvimento em voga naquele momento histórico levou alguns autores a utilizarem o termo mau-desenvolvimento. Essa noção teria caráter sistêmico, afetando tanto países desenvolvidos como subdesenvolvidos.

Diante desse contexto, a visão tradicional sobre desenvolvimento recebeu a adequação desses novos atores, gerando a necessidade de se considerar as questões ambientais, a igualdade de gênero, a qualidade das instituições ou a participação popular no discurso oficial, facilitando o reconhecimento de outros condicionantes para o desenvolvimento, como o capital humano (grau de nutrição, saúde, educação, lazer e trabalho da população), o capital social e institucional (suporte da família ou rede de relacionamentos) ou o capital natural (dotação de recursos naturais que possui uma região). Alguns autores, então, têm utilizado a indicação pós-desenvolvimento para esse momento<sup>23</sup>.

Nesse passo, as ideias de Amartya Sen<sup>24</sup>, adiante traçadas com maior vagar, provocaram uma inflexão em direção à evolução da noção de bem-estar, gerando implicações para a economia do desenvolvimento. Entende-se, então, que há necessidade de revisão dos fins e dos meios do desenvolvimento, em nome do bem-estar humano; que esta noção não é apenas um corolário do desenvolvimento nacional, mas atinge o cerne da compreensão de

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>24</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

desenvolvimento; que os indicadores utilizados até então são insuficientes para avaliar o bem-estar; que a diferenciação entre categorias de países desenvolvidos ou subdesenvolvidos não pode ser estabelecida unicamente em razão do componente da análise de renda; e que o desenvolvimento deve ser encarado como um fim em si mesmo, e não mais como mero resultado do avanço econômico.

O recente debate sobre desenvolvimento converge para os novos rumos acerca do sistema capitalista. Peter Barnes demonstra que até o momento o capitalismo conduz para a destruição da natureza, o aumento das desigualdades e a promoção da infelicidade<sup>25</sup>. A principal razão é a prioridade conferida aos interesses das corporações privadas em detrimento das futuras gerações, dos ecossistemas e das espécies não humanas. Trata-se do problema sistêmico da democracia capitalista.

Segundo Barnes, a solução para tal problema passa pela incorporação da proteção aos comuns na agenda dos governos capitalistas. O conceito de comuns refere-se a todas as dádivas que nós, humanos, ganhamos ou herdamos. Além disso, todos os comuns são compartilhados. Como exemplos, pode-se citar o ar, a água, os ecossistemas, as línguas, a música, os feriados, o dinheiro, a lei, a matemática, os parques, a internet etc. Utilizando a metáfora do autor, o rio dos comuns possui três afluentes: a natureza, a comunidade e a cultura. E outra de suas características é a nossa obrigação conjunta de preservá-los<sup>26</sup>.

Para proteger os comuns, então, deve-se modificar o capitalismo. E Barnes enumera as seguintes premissas: i) nós temos um contrato com a geração seguinte acerca das dádivas recebidas da geração anterior; ii) nós não estamos sozinhos, precisamos ser mais humildes; iii) o lado negativo do capitalismo produz pobreza, poluição, desespero e doença, e isso precisa ser corrigido; iv) ao invés de se concentrar nesses sintomas, é preciso mudar o próprio capitalismo, que os produz; v) a revisão deve ser feita com eficiência, pois nem tudo precisa ser mudado; vi) dinheiro não é tudo: é o sangue do sistema econômico, mas não deve ser sua alma. Os humanos têm necessidades que não podem ser satisfeitas com moedas, tais como a conexão com a família, a proximidade com a natureza e o sentido da vida. O sistema econômico do século XXI deve atender a essas finalidades, se não diretamente, ao menos dando espaço para seu preenchimento de modo não monetário; vii) há que se assegurar os incentivos adequados, isto é, recompensar o comportamento desejado<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> BARNES, Peter. **Capitalism 3.0**: a guide to reclaiming the commons. San Francisco: Berrett-Koehler, 2006, p. 25.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 12-14.

Eis a essência do que se pretende para o futuro do capitalismo. Com isso em mente também é possível traçar novos parâmetros para o desenvolvimento do século XXI.

### ***2.1.1 Desenvolvimentismo ou desenvolvimento econômico***

A busca pelo desenvolvimento se confunde com a própria história do capitalismo, que tem no progresso das nações um de seus pressupostos. O mercantilismo, ressalte-se, foi a primeira forma de desenvolvimentismo e permitiu a industrialização de países como a Inglaterra e a França, no primeiro instante, seguidos pelos hoje reconhecidos como países ricos e ainda, posteriormente, por Estados Unidos e Alemanha. Todos fizeram suas revoluções industriais com base mercantilista e ideais desenvolvimentistas.

Na Ásia e na América Latina, contudo, a questão foi enfrentada de modo distinto, pois a ordem global dominada pelos países já industrializados freou o desenvolvimento dos asiáticos e latino-americanos, cujos movimentos foram conhecidos mediante o termo nacional-desenvolvimentismo. Essa fase correspondeu aos trinta anos gloriosos, havidos após o fim da segunda guerra mundial, para os países mais ricos do planeta, os quais implementavam estados de bem-estar social e exigiam mercados consumidores mundo afora, refreando os ideais desenvolvimentistas de países mais pobres.

A esse período histórico corresponde o que se denominou desenvolvimentismo clássico, em contraponto ao novo desenvolvimentismo em voga atualmente. Trata-se de duas teorias político-econômicas, diferenciando-se da genérica noção de desenvolvimentismo acima retratada.

Como se verá a seguir, a criação de instituições financeiras de âmbito internacional, em especial o Banco Mundial, foi crucial para que o tripé de metas estabelecido pelos economistas fosse disseminado ao redor do planeta: industrialização, financiamento externo e papel preponderante do Estado<sup>28</sup>.

Para se atingir o desenvolvimento teria de haver uma mudança estrutural em direção à industrialização.

Nesse contexto, a teoria dos pólos de crescimento, do francês François Perroux, influenciou sobremaneira os estudiosos brasileiros. De acordo com essa teoria, a instalação de

---

<sup>28</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. In: **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 2 (143), abril-junho/2016, p. 244.

uma nova indústria ou o crescimento de uma indústria existente proporcionam, a longo prazo, transformações que facilitam o surgimento de novas indústrias e a continuidade desse ciclo<sup>29</sup>.

No entanto, o desenvolvimento não ocorre em todos os lugares: dá-se apenas nos pólos de crescimento, e com intensidades variáveis, daí expandindo-se para o restante da economia. Contudo, “a implantação de um pólo de desenvolvimento suscita uma série de desequilíbrios econômicos e sociais, que só podem ser minimizados e ordenados pela ação do Estado”<sup>30</sup>.

Vale destacar que o foco do trabalho de Perroux era a mudança na estrutura industrial de um país, a qual levaria ao crescimento do produto interno bruto<sup>31</sup>.

Essas ideias, ao seu modo, fundaram as premissas para o chamado desenvolvimento regional.

Influenciados, principalmente<sup>32</sup>, por essas concepções, diversos estudiosos latino-americanos reunidos na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) estabeleceram a teoria do subdesenvolvimento, a qual se mostrou essencial no debate político do desenvolvimento brasileiro entre 1949 e 1964.

Por essa teoria, tinha-se como essencial o conhecimento sobre a realidade latino-americana, devendo-se evitar a cópia de modelos externos. Isso porque somente a compreensão das estruturas sociais permitiria o correto enquadramento das políticas econômicas mediante o entendimento das suas variáveis.

A economia dos países subdesenvolvidos é periférica em relação ao foco (o centro) do sistema capitalista. Enquanto que ao centro cabe o papel de produtor e exportador de bens industrializados, à periferia resta a figura de produtor e exportador de matérias-primas e alimentos. Não é difícil perceber que essa relação gera desequilíbrio e desigualdade: a distância entre o centro e a periferia jamais diminuirá se mantidas essas condições.

A intenção da Cepal, portanto, era reverter esse quadro, baseado na deterioração dos termos de troca: no longo prazo, os bens primários perdem valor se comparados com os bens industrializados. E os países exportadores dos bens primários e importadores dos industrializados perdem nas duas pontas. Assim, conquanto haja alguma espécie de

---

<sup>29</sup> BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. *In: Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLVII, 2004, p. 150.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 151 (nota de rodapé nº 6).

<sup>31</sup> PERROUX, François. Les industries motrices et la croissance d'une économie nationale. *In: L'Actualité économique*, vol. 39, nº3-4, 1963-1964, p. 378.

<sup>32</sup> Gilberto Bercovici cita também como determinantes as teorias de Gunnar Myrdal, sobre equilíbrio e planejamento estatal, e Albert Hirschman, a respeito de crescimento desequilibrado. Cf. BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. *In: Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLVII, 2004, pp. 151-153.

crescimento dos países subdesenvolvidos, o modelo não permitia o desenvolvimento adequado, visto que era dependente, de fora pra dentro.

A única alternativa era voltar-se ao mercado interno, por intermédio da industrialização. Para tanto, necessitava-se de uma política deliberada nesse sentido, de longo prazo, mediante intervenção estatal devidamente planejada. O Estado seria o promotor do desenvolvimento, e na prática o foi. Eis as bases do desenvolvimentismo clássico.

No entanto, o modelo se esgotou, por várias razões, à frente melhor examinadas, quando do estudo da história brasileira.

Ocorre que, na virada do milênio, nota-se uma retomada de alguns desses ideais, transformados em uma nova teoria político-econômica batizada de novo desenvolvimentismo. De acordo com Bresser-Pereira,

Ela procura explicar como alguns países que realizaram sua revolução industrial e capitalista tardiamente aumentaram o bem-estar material de sua população e se tornaram países de renda média. E também busca explicar por que muitos países deixaram de experimentar o progresso ou desenvolvimento humano, associando este fato a uma combinação de liberalismo econômico com populismo fiscal e cambial<sup>33</sup>.

O novo desenvolvimentismo se baseia em experiências bem-sucedidas, a exemplo das havidas nos países do leste asiático. Trata-se de uma teoria recente que traz por finalidade o crescimento e o desenvolvimento humano. Para seus defensores, o desenvolvimento econômico é o cerne do progresso, confundindo-se com o desenvolvimento humano, o qual, por sua vez, caracteriza-se pelo aumento da segurança e das liberdades individuais, pela redução das desigualdades e pela proteção do meio ambiente<sup>34</sup>.

### ***2.1.2 Desenvolvimento como liberdade***

O que é o homem sem a sua liberdade? Partindo dessa indagação, e sempre com ela em mente, consegue-se absorver a contento a teoria do desenvolvimento como liberdade. Observe-se os versos de Manuel Bandeira, no poema intitulado “O bicho”:

Vi ontem um bicho / Na imundície do pátio / Catando comida entre os detritos. / Quando achava alguma coisa, / Não examinava nem cheirava: / Engolia com voracidade. / O bicho não era um cão, / Não era um gato, / Não era um rato. / O bicho, meu Deus, era um homem<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. In: **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 2 (143), abril-junho/2016, p. 239.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>35</sup> BANDEIRA, Manuel. **Estrela da vida inteira**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, pp. 201-202.

A vertigem poética atinge o âmago da discussão: desprovido de liberdade, o homem torna-se um bicho. Logo, a liberdade individual deve ser encarada como um comprometimento social<sup>36</sup>.

Para que as pessoas possam exercer sua condição de agente, os grilhões que limitam suas escolhas e oportunidades precisam ser eliminados e é exatamente nisso que consiste o desenvolvimento: na expansão da liberdade.

É possível elencar as fontes de privação de liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos<sup>37</sup>.

Nota-se quão distintas são as noções de desenvolvimento econômico e desenvolvimento como liberdade. Porém, não são excludentes, apenas modos diferentes de visualizar as grandes questões e propor soluções para os problemas que delas decorrem. Para Muhammad Yunus, a essência do desenvolvimento é a melhoria da qualidade de vida da população menos favorecida, que costuma ser a maioria. Não deveria ser o estilo de vida dos ricos a medida da qualidade de vida de uma sociedade, mas o daqueles que estão no ponto mais baixo da escala social<sup>38</sup>.

Assim, a liberdade apresenta-se dividida em cinco espécies instrumentais, interligadas de modo a contribuir com o aumento da liberdade humana em geral<sup>39</sup>, a saber: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora.

Liberdades políticas são aquelas que, no ordenamento brasileiro, correspondem aos direitos civis e políticos. Referem-se à conjuntura de circunstâncias favoráveis para que as pessoas escolham seus governantes, estabeleçam os princípios democráticos, fiscalizem as autoridades, tenham possibilidade de expressão política, além de garantir uma imprensa livre de censura. Nessa vertente também se encontram os direitos mais afetos à democracia, do ponto de vista coletivo, como as várias ocasiões de diálogo político, a exemplo de plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular.

As facilidades econômicas respeitam à participação dos indivíduos na atividade econômica, mediante a utilização de recursos para consumo, produção ou troca.

---

<sup>36</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.10.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>38</sup> YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000, p. 267.

<sup>39</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 25.

Nesse ponto, Amartya Sen utiliza o conceito de *entitlement*<sup>40</sup> como “o conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a uma pessoa”<sup>41</sup>. Referida categoria, originalmente, surgiu na obra *Poverty and Famines*<sup>42</sup>, e entende-se pertinente ao seu entendimento voltar os olhos para o que ali se pontuou.

De acordo com o citado autor, está-se diante da fome quando uma pessoa não tem alimentos suficientes para comer. Fome, portanto, está diretamente relacionada à estrutura de propriedade de alguém. Por sua vez, relações de propriedade são espécies de relações de *entitlement*.

No caso, o *entitlement* vinculado à propriedade diz respeito à legitimidade social que caracteriza os vários bens de uma pessoa, considerando uma economia de mercado que aceita a propriedade privada. Assim, se tenho um pedaço de pão, essa propriedade é aceita porque a troquei pelo dinheiro que eu tinha. E a propriedade sobre esse dinheiro é aceita porque eu o troquei por um guarda-chuva que me pertencia. Em seguida, a propriedade sobre o guarda-chuva é aceita porque o troquei por frutas que plantei em minha terra. E a propriedade sobre a terra é aceita porque a herdei de meu pai e assim sucessivamente. Dessa forma, cada elo dessa cadeia legítima o elo seguinte, determinando o conjunto de pacotes alternativos de bens passíveis de aquisição por uma pessoa, o *entitlement*, acerca do qual há quatro espécies básicas, decorrentes de relações de comércio; de relações de produção; do próprio trabalho; ou de herança ou doação.

O fato é que uma pessoa passará fome se seu *entitlement* não incluir no conjunto qualquer pacote de bens que contenha quantidade adequada de alimento. Portanto, o *entitlement* de uma pessoa, do ponto de vista econômico, dependerá das condições de troca, dos preços relativos e do funcionamento do mercado. Isso leva à seguinte consideração: o desenvolvimento econômico de uma país proporciona aumento de renda e riqueza da nação e isso se reflete no aumento do *entitlement* econômico da população.

O modo como isso ocorre, no entanto, decorre da maneira como renda e riqueza são distribuídas. Daí porque a disponibilidade de financiamento e seu acesso influenciam sobremaneira os *entitlements* capazes de serem assegurados pelos agentes econômicos, em todos os níveis: da grande empresa ao microempreendedor individual que opera com base em

---

<sup>40</sup> Traduzido como intitlamento na edição brasileira utilizada como referência nesta pesquisa, prefere-se o uso do termo original, em inglês.

<sup>41</sup> SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. **Hunger and public action**. Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 8.

<sup>42</sup> SEN, Amartya. **Poverty and famines**. Oxford: Oxford University Press, 1981, pp. 1-3.

microcréditos, tornando essencial o olhar sobre a liberdade instrumental denominada de facilidades econômicas.

Já as oportunidades sociais são disposições atinentes à liberdade dos indivíduos viverem melhor, implementadas nos campos da saúde, da educação e da cultura, especialmente. Elas determinam tanto a possibilidade de manter-se saudável, evitando morbidez e morte prematura, como a participação efetiva em atividades políticas ou econômicas. No Brasil, por exemplo, evidencia-se ainda o alto nível de analfabetismo<sup>43</sup> (especialmente o funcional), o que dificulta sobremaneira a participação qualitativa de grande parte da população nos debates políticos, pois gera complicações para informar-se ou mesmo comunicar-se adequadamente.

Garantias de transparência correspondem à clareza e à sinceridade esperadas pelas pessoas em suas relações sociais, o que representa o nível de presunção básica de confiança com que opera uma sociedade. A liberdade nesse aspecto funciona como inibidora de comportamentos corruptos, de transações ilícitas e de irresponsabilidade financeira. A violação dessa confiança importa em reflexos negativos na vida de um grande número de pessoas. Dentre essas garantias, no Brasil, pode-se citar a publicidade como princípio constitucional da administração pública, a qual gera deveres de transparência com a coisa pública.

Por último, tem-se a segurança protetora como a liberdade que proporciona uma rede de segurança social, a qual ampara pessoas que se encontram, por diversas razões, às portas da total vulnerabilidade, passíveis de grandes privações, no intuito de evitar que essa população seja reduzida à miséria, à fome e até mesmo à morte. Revela-se, nesse instrumento, benefícios como o seguro-desemprego, distribuição de alimentos em crises de fome coletiva, suplementos de renda regulamentares (como o Programa Bolsa Família), dentre outros.

No debate sobre políticas de desenvolvimento, como o ora realizado, é oportuno atentar para o mecanismo orientador das liberdades instrumentais, tendo em vista que elas aumentam diretamente as capacidades das pessoas, suplementam-se mutuamente e podem também reforçar umas às outras.

---

<sup>43</sup> Consoante a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2014 a taxa de analfabetismo no Brasil correspondia a 8,3% da população maior de 15 anos de idade, ou 13,2 milhões de pessoas. Além disso, o IBGE também coletou dados sobre analfabetismo funcional (proporção das pessoas com 15 anos ou mais com menos de 4 anos de estudo em relação ao total de pessoas na população com a mesma faixa etária): em 2014, referido grupo equivalia a 17,6% da população com a mesma faixa etária (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>>. Acesso em: 04 ago 16).

A ser assim, defende-se a importância das facilidades econômicas para o crescimento econômico de uma nação. O desenvolvimento econômico, além de elevar a renda e a riqueza, possibilita ao Estado, por exemplo, financiar a seguridade social e intervir ativamente na sociedade. Logo, a expansão dos serviços sociais tem de ser considerada na análise do direito às transações econômicas.

Da mesma forma, as liberdades políticas recebem influência direta da garantia social de liberdade, da possibilidade de troca e transações e do apoio público ao fornecimento de facilidades (como serviços de saúde e educação básicas), as quais se mostram determinantes no papel central daquelas liberdades no processo de desenvolvimento.

A liberdade, para Amartya Sen, é, ao mesmo tempo, o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Quando se avalia as liberdades reais desfrutadas pelas pessoas é que se verifica o objetivo do desenvolvimento. Por conseguinte, as capacidades individuais dependem das disposições sociais, políticas e econômicas. Exige-se, para atingir aquele objetivo, que a liberdade seja colocada no centro do palco e que as pessoas sejam ativamente envolvidas na conformação do seu próprio destino. Que lhes seja dada a oportunidade, para que não se tornem apenas “beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento”<sup>44</sup>.

Acerca desse quadro, Muhammed Yunus elabora a seguinte metáfora:

É nesse ponto que crescimento<sup>45</sup> e desenvolvimento se separam. Aqueles que consideram que essas duas palavras são sinônimas ou estão intrinsecamente ligadas acham que as camadas sociais se atrelam umas às outras como os vagões de um trem de ferro. Tudo que é necessário é a locomotiva se mover, assim todos os vagões a seguem na mesma velocidade. Nem de longe é esse o caso. Além de as diferentes camadas não progredirem na mesma velocidade, se não formos cuidadosos elas não tomarão a mesma direção. Obviamente, se não há crescimento não há progresso. Mas, no caso das sociedades humanas, cada entidade ou grupo econômico tem o seu próprio motor. E é a combinação de energia desses diferentes motores que faz avançar a economia. Se a sociedade deixa de ligar alguns dos motores, se ela simplesmente ignora algumas dessas camadas, o vigor da economia se reduzirá na mesma proporção. Pior ainda, se os motores das últimas camadas sociais não forem postos em movimento, eles não apenas podem não ser puxados pelos motores que estão na frente como podem retroceder, num movimento autônomo do resto da sociedade em detrimento de todos, inclusive dos que estão em situação melhor<sup>46</sup>.

Ao caso da distinção entre o desenvolvimento que enfoca o crescimento do produto interno bruto *per capita* e o desenvolvimento como liberdade, Amartya Sen investiga se há aí alguma substancialidade. Segundo ele, sim, e por duas razões.

---

<sup>44</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.71.

<sup>45</sup> Para fins deste estudo, o que Yunus denomina crescimento se confunde com desenvolvimento econômico.

<sup>46</sup> YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000, p. 266.

A princípio, ressalte-se que liberdade “diz respeito aos processos de tomada de decisão e às oportunidades de obter resultados considerados valiosos”<sup>47</sup>. Tais processos são partes constitutivas do fins do desenvolvimento, e não apenas meios para a obtenção de produção ou renda elevada ou mesmo consumo elevado, o que seria inconcebível.

Ademais, no aspecto da oportunidade, o desenvolvimento como liberdade requer que se examine em qual medida as pessoas têm o ensejo de alcançar os resultados que lhes são caros e os quais têm razão para valorizá-los. Ou seja, ao se trabalhar em cada vagão da locomotiva com um olhar respeitador de suas diferenças, permitindo a todos os motores um tratamento isonômico, pode-se atingir avanços sócio-econômicos.

Se, por um lado, os níveis de renda real desfrutados pelas pessoas são importantes pois lhes permitem adquirir bens e serviços, além de usufruir padrões de vida socialmente elevados, por outro não são garantidores absolutos para a aferição de predicados como a liberdade para viver uma vida longa ou a capacidade de escapar de morbidez evitável, ou mesmo a oportunidade de se empregar de modo a valer a pena ou ainda a chance de viver em comunidades pacíficas e isentas de criminalidade<sup>48</sup>. Essas variáveis não estão ligadas diretamente à prosperidade econômica.

Deste modo, tanto no sentir do processo como no da oportunidade, o desenvolvimento como liberdade requer um enfrentamento de questões mais socialmente complexas do que o crescimento do produto interno bruto *per capita*. Trata-se de cuidar da liberdade como um comprometimento social, de assumir que “o desenvolvimento realmente é um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade”<sup>49</sup>.

É possível verificar, do exposto, que se mostra inadequado tratar o desenvolvimento de modo restrito, com objetivos previamente definidos (a exemplo do aumento do produto interno bruto *per capita*). Avaliá-lo como liberdade demonstra compromisso com diversas variáveis independentes, porém interligadas.

### **2.1.3 Desenvolvimento como descoberta**

A teoria que descortina o desenvolvimento como uma descoberta se assemelha à teoria do desenvolvimento como liberdade no ponto em que ambas desafiam o foco exclusivamente econômico dado ao assunto.

---

<sup>47</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.330.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 330.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 336-337.

No caso dos estudos de Ricardo Hausmann e Dani Rodrik<sup>50</sup>, voltados às missões econômicas desempenhadas por diversas nações em busca do desenvolvimento, resta evidenciado que o sucesso na produção não está atrelado necessariamente a experiências exitosas de outros países, e tampouco implica em alcançar um objetivo predeterminado.

Os autores demonstraram que o desenvolvimento ocorre como um processo de descoberta, e para isso é importante que os governos invistam em novas atividades, mantendo certa disciplina sobre o setor privado.

Para encontrar as potencialidades nacionais, faz-se necessário estimular o empreendedorismo nos países em desenvolvimento, pois isso leva a economia a melhores resultados.

Historicamente, o aprendizado sobre aquilo que pode ser produzido através de novas atividades empresariais é subestimado, de modo a gerar atraso nas transformações econômicas. O corriqueiro tem sido importar técnicas de produção já utilizadas com sucesso nos países desenvolvidos. Porém, sua transferência para contextos sócio-econômicos e institucionais distintos exigem adaptações que tornam incerta sua eficácia.

Decerto, o aprendizado na seara da boa produção de um país requer investimentos e, nesse aspecto, os empreendedores dos países em desenvolvimento se equiparam aos investidores nos países de industrialização avançada. Contudo, enquanto estes possuem proteção jurídica para suas inovações, aqueles ainda estão, geralmente, à margem de adequado olhar estatal para suas atividades empreendedoras, pois o que sempre esteve em voga nos países em desenvolvimento foi a abertura do mercado e a atenção às boas práticas dos países desenvolvidos.

Portanto, aos empreendedores nos países em desenvolvimento compete a tarefa de descobrir nichos virtuosos, preparando a economia para o crescimento condizente com as questões locais. A opção pela inovação, portanto, em tais países, é um salto na história que pode se revelar infrutífero a médio prazo.

O caminho, portanto, passa pelo incentivo ao empreendedorismo local. No dizer de David Trubek e Mario Schapiro, comentando o assunto em foco, “o desenvolvimento é um

---

<sup>50</sup> HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. **Economic Development as self-discovery**. National bureau of economic research (NBER). Working Paper 8952. May 2002. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8952.pdf>>. Acesso em: 08 ago 16.

processo de auto-descoberta, de tal modo que nem o Estado nem as tecnologias ou os modelos existentes nas economias maduras são capazes de apresentar um caminho a ser perseguido”<sup>51</sup>.

O estudo de Hausmann e Rodrik apresenta uma estrutura econômica de equilíbrio geral para o exame das questões analíticas e normativas ali propostas, inclusive políticas. Disserta, também, sobre estudos de caso envolvendo países em desenvolvimento, avaliando, por exemplo, a política de substituição de importações que vigorou na América Latina durante vários anos.

Nesse ponto, concluem os autores que, em regra, o sucesso industrial decorre da concentração, em um curto intervalo de tempo, em poucas atividades de alta produtividade. Por outro lado, o êxito na escolha dessas atividades é altamente incerto e imprevisível.

Sobre a absorção de tecnologia estrangeira e a imitação de práticas existentes em países desenvolvidos, verificam também incerteza quanto ao sucesso dessas iniciativas para o desenvolvimento. Muitas vezes, um único empreendedor alcança o sucesso que alavanca determinado nicho de mercado, tornando-se fator de crescimento para o país. Foi o que aconteceu em Bangladesh, com a indústria de vestuário, e na Colômbia, com a produção de flores de corte<sup>52</sup>.

Portanto, o incentivo ao empreendedorismo, na ótica dos autores, é um dos fatores recomendáveis ao desenvolvimento. Isso porque assim são gestadas novas atividades, respeitando as questões locais, as quais podem vir a se tornar casos de sucesso e contribuir para a economia.

O cerne da teoria do desenvolvimento como descoberta, portanto, em parte se equivale à do desenvolvimento como liberdade, e é exatamente nessa interseção que se trilhará o caminho deste trabalho. Atente-se para as observações de David Trubek e Mario Schapiro:

Ainda que por caminhos diferentes e mirando endereços distintos, tanto Sen quanto Rodrik e Hausmann convergem na associação entre desenvolvimento e descoberta. Sen mira nos indivíduos, Rodrik e Hausmann dialogam com países, mas todos eles recusam uma concepção *top down* de desenvolvimento, em que os objetivos seriam estabelecidos, *a priori*, por tecnocratas ou grupos de interesse. Ambos os trabalhos remetem aos caminhos do aprendizado, da experiência e da descoberta das potencialidades. Em última instância, não existe um alvo substantivo, previamente estipulado, a ser alcançado. O desenvolvimento, portanto, não seria mais uma função necessária do planejamento e do dirigismo econômico, mas um objetivo a ser

<sup>51</sup> TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. **Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 43.

<sup>52</sup> HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. **Economic Development as self-discovery**. National bureau of economic research (NBER). Working Paper 8952. May 2002. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8952.pdf>>. Acesso em: 08 ago 16, pp. 33-34.

alcançado por um processo institucional dinâmico, assentado na mútua colaboração entre Estado e comunidade ou entre Estado e mercado<sup>53</sup>.

Quando se traz à cena o desenvolvimento, seguir um roteiro em busca de uma finalidade predeterminada se mostra arriscado e incerto. Por outro lado, uma opção segura e eficaz é pela garantia das liberdades instrumentais do ser humano num ambiente que permita a assunção de novos atores e a expansão de atividades adequadas à realidade local de cada país ou região.

## 2.2 A situação brasileira: subdesenvolvimento histórico

Nesse passo, chega-se ao ponto do trabalho no qual se mostra essencial conhecer a realidade brasileira. Como foi tecida a malha da economia do Brasil? Quais as marcas que permitem vislumbrar nosso subdesenvolvimento?

Firma-se então o compromisso de resgatar os fios dessa história, ainda que de forma breve e, concomitantemente, relacioná-la com o desenvolvimento, permitindo assim fincar os alicerces teóricos que permitirão a compreensão do estudo do Direito e Desenvolvimento no Brasil e, após, fixá-la com o exame do instituto do Microempreendedor Individual.

De início, destaque-se que, antes da chegada das caravelas portuguesas, os habitantes do Brasil não estavam inseridos no cenário mundial já tomado pelo capitalismo. Em razão disso, tenha-se como pressuposto que contar essa história requer encará-la como a inserção do nosso país na economia mundial. Em seus primórdios, e durante vários séculos seguintes, a economia praticada no Brasil esteve presa a esse contexto.

A mencionada inserção pode ser relatada a partir de um processo histórico dividido em seis fases.

Na primeira fase, segundo Leda Paulani, o Brasil é caracterizado como “reserva patrimonial, base de operação de força de trabalho compulsória e fonte de financiamento de metais preciosos e matérias-primas”<sup>54</sup>. Nessa ocasião, nosso território é um mero objeto de espoliação, adequado ao mercantilismo já em curso dentro da estrutura capitalista que se fortalecia em âmbito mundial.

Na segunda fase, “o país aparece como produtor de bens primários, de baixo valor agregado, num processo objetivado em movimentos cíclicos assentados, cada um deles, em

---

<sup>53</sup> TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. **Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 44.

<sup>54</sup> PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 10, 2012, p. 89.

produtos qualitativamente distintos”<sup>55</sup>. Nesse momento, a produção brasileira se presta ao fortalecimento da metrópole, mas não apenas, dada a inserção portuguesa no sistema capitalista europeu como um todo, daí porque os historiadores da economia preferem se referir à acumulação do centro (em relação à periferia). Eram tempos de consolidação do modo capitalista de produção.

Os ciclos referidos são caracterizados pelo produto mais marcante de cada época: a cana-de-açúcar, depois o ouro e em seguida o café. As duas primeiras fases correspondem a mais de quatro séculos.

A terceira fase foi marcada pela alteração de conjuntura decorrente da crise mundial havida nos anos 1930, combinada com fatores políticos internos; caracterizou-se pelo “deslocamento do centro dinâmico da economia”, na clássica explicação de Celso Furtado<sup>56</sup>, adiante detalhada. É quando se inaugura um mercado interno propriamente dito.

Em seguida, nos anos 1970, houve uma nova alteração da forma de acumulação capitalista<sup>57</sup>, constituindo o período “chamado de ‘financeirização’, indicando um processo em que a acumulação se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira”<sup>58</sup>. Nessa quarta fase, o Brasil se tornou alvo da demanda por empréstimos que estava reprimida em decorrência da sobreacumulação havida no chamado centro do capitalismo. A consequência da financeirização foi a chamada crise da dívida dos países latino-americanos, da qual nosso país foi um protagonista infeliz e que redundou no terrível período econômico brasileiro dos anos 1980.

Tem-se então a quinta fase, marcada pelas políticas neoliberais decorrentes do Consenso de Washington, em que aquele movimento de financeirização cresce e o Brasil se torna uma “plataforma internacional de valorização financeira”<sup>59</sup>.

Com a derrocada do neoliberalismo puro, especialmente após a crise de 2008, eis que se inicia a percepção de uma sexta fase dessa história, na qual o Brasil assumiu o papel – tímido, é verdade – de protagonista no cenário mundial, compondo o grupo de países em desenvolvimento em ascensão, juntamente com Rússia, Índia, China e África do Sul - coletivo conhecido pela sigla BRICS.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>56</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 274-285.

<sup>57</sup> Essa categoria, acumulação de capital, é fruto da inteligência de Karl Marx. Para uma explicação didática e direta, recomenda-se o capítulo com mesmo nome na seguinte obra: CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009, pp. 288-297.

<sup>58</sup> PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 10, 2012, p. 91.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 91.

### **2.2.1 Primeira fase: primórdios**

O retorno aos primeiros passos da história não compõe o desiderato deste trabalho o qual, como se assevera, tem cunho jurídico. Contudo, considera-se importante narrar determinados aspectos do passado brasileiro, tendo por foco as relações econômicas em prol do tema do desenvolvimento.

Para tanto, é oportuno compreender as razões que ensejaram as grandes navegações, as quais culminaram na chegada dos europeus às terras americanas por volta do século XVI, no afã de compreender o sentido da colonização brasileira.

O declínio do feudalismo está atrelado à ascensão das atividades comerciais e artesanais nas cidades juntamente com o fortalecimento do poder monárquico, o qual propiciou a derrocada do particularismo feudal e permitiu o florescer do comércio entre as fronteiras<sup>60</sup>. Nesse ínterim, vê-se o empobrecimento da nobreza européia, em razão dos gastos com as cruzadas, a fuga dos camponeses para as cidades e o crescimento de uma burguesia mercantil. Esta extraía vantagens das diferenças de preços no espaço e no tempo, graças à sua mobilidade em contraste com a imobilidade dos produtores, o que permitiu também a criação de privilégios monopolistas<sup>61</sup>.

A produção no campo crescia com as novas tecnologias, permitindo que os produtores se estabelecessem nas cidades e pudessem fornecer excedentes manufaturados para exportar. A realização das cruzadas, ainda que frustradas em seu objetivo principal de recuperar as terras santas, foi essencial para o renascimento urbano e comercial europeu. E por fim as feiras que ocorriam ao longo do ano funcionaram como núcleo do que viriam a ser as primeiras cidades modernas<sup>62</sup>.

Esses fatores representaram as bases em que se fundou a construção da economia capitalista. Apesar de já se vislumbrar o dinamismo marcante das relações comerciais, no início o mundo possível a elas era restrito: os deslocamentos eram demorados, em sua maioria terrestres, e os partícipes dessa relação eram limitados; o centro estava na região mediterrânea, único caminho conhecido entre o ocidente e o oriente, além de ser também o local das trocas entre Europa e África.

Mostrava-se necessário encontrar novos trajetos e a evolução havida na arte de navegar proporcionou, pouco a pouco, a expansão ultramarina. O foco dessa aventura era

---

<sup>60</sup> SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999, p. 237.

<sup>61</sup> DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983, pp. 18-19.

<sup>62</sup> BORGES, Maria Angélica. Estrutura e sentido da formação colonial brasileira. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Orgs.). **Formação econômica do Brasil**. 2ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 4.

único: encontrar um novo modo de chegar ao oriente, sede das valiosas especiarias, com o intuito de fortalecer as relações comerciais, livrando-se dos antigos concorrentes já estabelecidos<sup>63</sup>.

Assim, a chegada ao continente americano é apenas um capítulo da história do comércio europeu<sup>64</sup>. Durante décadas, inclusive, procurou-se, em vão, pois hoje se sabe de sua inexistência, uma passagem direta, pelas águas, ao Pacífico, através do continente americano. O objetivo, portanto, passou longe de povoar as novas terras<sup>65</sup>; o que seria, é válido destacar, bastante difícil, dado que a população europeia batalhava contra a peste que a assolava havia dois séculos.

No que toca ao Brasil, suas condições geográficas, a exemplo do clima tropical em grande parte do território, também dificultaram qualquer iniciativa de povoamento. Contudo, essas mesmas características logo se revelariam, por outro lado, um estímulo, pois proporcionariam o cultivo e a obtenção de gêneros raros no continente europeu.

Os portugueses pioneiros aqui estabeleciam apenas feitorias, destinadas a controlar o território e buscar produtos espontâneos, extrativos, principalmente a madeira, seja de construção, seja tintorial (caso do famoso pau-brasil). Como não encontraram, logo de saída, a exemplo dos espanhóis, metais preciosos, não lhes restou opção, considerado esse contexto, senão apostar nas alternativas adaptadas às terras encontradas.

Essa política se fortaleceu mediante o pacto colonial, alicerce do mercantilismo, segundo o qual as metrópoles detinham exclusivismo comercial em relação às suas colônias, “subordinando-as por meio de um conjunto de medidas econômicas e políticas”<sup>66</sup>.

Esse modo de lidar com os novos territórios, no futuro, daria ensejo a estudos os quais serviriam para mostrar as diferenças que se estabeleceram entre duas espécies de colonização do continente americano: a de povoamento, havida no norte, e a de exploração, no sul.

Leonardo Monasterio e Philipp Ehrl<sup>67</sup> apontam que se encontra em Adam Smith a origem remota das primeiras ideias nesse sentido, em seu exame sobre as colônias gregas da

<sup>63</sup> VIANNA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro**. 3ª. ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938, pp. 63-65.

<sup>64</sup> PRADO Jr, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo - colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 13.

<sup>65</sup> ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 20.

<sup>66</sup> LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 4ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 21.

<sup>67</sup> MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Phillip. **Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu**. Rio de Janeiro, Ipea, 2015, Texto para Discussão, n. 2.119, pp. 8-10.

antiguidade em relação às britânicas de seu tempo, e também entre as colônias romanas da antiguidade e as ibéricas da sua época, constante de sua obra *A Riqueza das Nações*, de 1776.

Segundo os autores, deve-se ao historiador Arnold Hermann Ludwig Heeren a criação da tipologia das colônias, constante em seu livro *Handbuch der Geschichte des Europäischen Staatensystems und seiner Kolonien* (Manual sobre história do sistema de países europeus e suas colônias)<sup>68</sup>, de 1806. Heeren classificou as colônias da seguinte forma: a) de agricultores; b) de plantation; c) de mineração; e d) mercantil. Pela caracterização por ele realizada, as duas primeiras correspondem ao que hoje se nomeia como colônias de povoamento e de exploração, respectivamente.

A classificação de Heeren foi retomada por Roscher em *Kolonien, Kolonialpolitik und Auswanderung*, de 1856, o qual aprofundou o exame de seu colega da Universidade de Göttingen<sup>69</sup>.

O estudo de Roscher, por sua vez, serviu de base para as lições apresentadas por Paul Leroy-Beaulieu em seu *De la colonisation chez les peuples modernes*, de 1882. Nesta obra é que se encontra, pela vez primeira, os termos *colonies d'exploitation* e *colonies de peuplement*, ou seja, colônias de exploração e colônias de povoamento. Além dessas duas categorias, o citado autor descreve uma terceira, denominada *colonies de commerce*, as quais equivalem a meras feitorias, ou entrepostos comerciais<sup>70</sup>.

Reconhecer expressamente essas influências representa a precisão científica dessa história que, no Brasil, costuma apontar Caio Prado Jr. como a mente inventiva por trás das mencionadas categorias. Vale dizer, outrossim, que o próprio brasileiro referiu-se à sua fonte em importante trecho de seu estudo:

Como se vê, as colônias tropicais tomaram um rumo inteiramente diverso do de suas irmãs da zona temperada. Enquanto nestas se constituirão colônias propriamente de povoamento (o nome ficou consagrado depois do trabalho clássico de Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*), escoadouro para excessos demográficos da Europa que reconstituem no Novo Mundo uma organização e uma sociedade à semelhança de seu modelo e origem europeus, nos trópicos, pelo contrário, surgirá um tipo de sociedade inteiramente original<sup>71</sup>.

A partir dessas ideias é que Caio Prado Jr. expõe o que vem a ser a originalidade de suas observações: o sentido da colonização brasileira. Veja-se:

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>70</sup> LEROY-BEAULIEU, Paul. *De la colonisation chez les peuples modernes* (2e éd. rev., corr. et augm.). Paris: Guillaumin, 1882, pp. 574-610.

<sup>71</sup> PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo - colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, pp. 23-24.

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa e antiga que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. [...] É com tal objetivo, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fosse o interesse daquele comércio, que se organiza a sociedade e a economia brasileiras<sup>72</sup>.

Em que pese o rigor quase absoluto com que trata o tema, e que o levou a um olhar incompleto, como se verá mais à frente, Caio Prado Jr. apresentou uma contribuição elementar à compreensão da formação social e econômica do Brasil.

O modo como se houve a exploração era composto por três elementos, a saber: a) incentivo à produção de bens de alto valor no comércio exterior; b) em extensas unidades produtivas, as *plantations*; e c) laboradas pela mão-de-obra escrava.

Assim, o início da história brasileira representou a inserção de nosso país na grande empresa mercantil, colonial e escravocrata, decorrente da expansão ultramarina que assegurou a afirmação do capitalismo comercial.

Diante do contexto apresentado, os primeiros passos dessa exploração foram dados em uma economia coletora, calcada no trabalho dos índios e na extração do pau-brasil. Até que veio a sede provocada pelo açúcar.

## **2.2.2 Segunda fase: movimentos cíclicos**

### **2.2.2.1 A interpretação tradicional e um novo problema**

Decerto a defesa do território brasileiro demandava um custo considerável para Portugal em meados do século XVI. Em razão disso, e considerando o fato de não se ter encontrado metais preciosos que pudessem ser explorados, tornou-se essencial encontrar um modo diferente de utilização econômica daquela vasta região. Desta feita, iniciou-se a exploração agrícola das terras brasileiras.

Era tanta terra que seria possível explorá-la em grandes propriedades. Havia décadas que Portugal produzia, nas ilhas do Atlântico, uma das especiarias mais valiosas do mercado europeu: o açúcar. Possuía, portanto, experiência técnica nesse setor: já se desenvolvia uma indústria portuguesa de equipamentos para engenhos açucareiros.

O mercado do açúcar, contudo, era dominado pelos italianos, os quais, antes da entrada dos portugueses no negócio, detinham monopólio sobre as fontes de produção. Era, portanto, uma oportunidade interessante o investimento na produção de açúcar no Brasil.

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 24-25.

Tanto que desde o início os maiores comerciantes da época, os holandeses, associaram-se com os portugueses nessa empreitada, tanto com sua experiência comercial quanto com capitais para financiamento, inclusive para importação de mão-de-obra escrava<sup>73</sup>.

Essa reunião de experiências e fatores foi essencial para o êxito da grande empresa agrícola açucareira no Brasil, favorecido pela decadência política e econômica da Espanha na mesma época.

Em linhas gerais, isso explica o primeiro ciclo econômico brasileiro: a produção de açúcar. O conceito de ciclos econômicos, em nossa história, refere-se aos movimentos de expansão e declínio de determinadas atividades como a produção de açúcar, a extração de ouro e a empresa cafeeira. Eram produtos primários, de baixo valor agregado, sempre voltados a enaltecer a acumulação capitalista europeia.

A produção de açúcar foi o eixo da economia colonial do século XVI até quase o fim do século XVIII, quando houve o desmoronamento completo dessa realidade. Ressalte-se que os abalos à estrutura açucareira já vinham acontecendo antes disso: no século XVII, com a absorção de Portugal pela Espanha, houve confrontos com a Holanda, que culminaram com invasões holandesas ao território brasileiro e o fim daquela festejada aliança comercial.

Com isso, os holandeses passaram a verificar, *in loco*, todos os aspectos da produção cotidiana do açúcar nos engenhos brasileiros, adquirindo conhecimento suficiente para implantar uma indústria concorrente no Caribe e dando início ao fim do ciclo do açúcar no Brasil, ainda que isso demorasse mais de um século para acontecer.

O declínio evidente do milagre econômico decorrente do açúcar fez com que, em Portugal, os olhos se voltassem para o antigo objetivo de descobrir metais preciosos. Já era notícia corrente que havia metais no interior do território brasileiro. Faltavam, porém, conhecimentos técnicos para tornar a exploração um intuito economicamente viável, os quais foram proporcionados pela metrópole<sup>74</sup>. Já na primeira metade do século XVIII, iniciava-se o ciclo da mineração. Mudou o foco, mas não a finalidade: o pacto colonial ainda existia.

A grande empresa açucareira e a mineração têm algo muito próprio em comum. Para Caio Prado Jr., “ambas se destinam à exploração de produtos que têm por objeto unicamente a exportação, em função da qual se organiza e mantém a exploração; são atividades que se desenvolvem à margem das necessidades próprias da sociedade brasileira”<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 33-34.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>75</sup> PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo - colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 233.

A máxima produtividade das minas se deu em meados do século XVIII. E o alvorecer do século XIX viu a ruína daquela indústria mineradora, por vários fatores<sup>76</sup>.

A riqueza das minas teve dois destinos: primeiro a Inglaterra, cujos cofres receberam os pagamentos do déficit comercial português; e depois Portugal, que sustentou com ela os gastos de sua corte e nobreza, além de edificações de palácios, monumentos, igrejas, mosteiros e também para reconstrução de Lisboa, arrasada com o terremoto de 1775<sup>77</sup>.

Houve então um grande período de decadência econômica, ainda que a agricultura tenha renascido, mediante a cultura e exportação de algodão, açúcar, arroz, anil, cacau e café<sup>78</sup>. Esse período foi crucial para que se formasse, no Brasil, uma economia de subsistência aliada a um exército de mão de obra subempregada. A análise da obra de Celso Furtado “sugere mesmo que, se o surto cafeeiro tivesse se iniciado no momento em que a mineração entrava em decadência, em fins do século XVIII, a economia brasileira teria conseguido evitar o atraso relativo e o próprio subdesenvolvimento”<sup>79</sup>.

Em razão desse atraso, o Brasil não conseguiu integrar-se nas correntes que se expandiam no comércio mundial durante aquele momento de rápida transformação das estruturas econômicas dos países mais avançados, razão pela qual “criaram-se profundas dissimilaridades entre seu sistema econômico e os daqueles países”<sup>80</sup>.

O café desenvolveu-se na região montanhosa próxima da capital do país. Ali, mão de obra escrava era excedente, em razão justamente do declínio da mineração. E, com o fim do tráfico de escravos e, depois, da própria escravidão, a questão não gerou crise pois houve sua substituição por mão de obra imigrante, graças a fortes posicionamentos políticos. A relativa pouca distância estava também a região portuária, o que facilitava o problema do transporte da produção. Os produtores de café eram ricos comerciantes, pessoas experientes, portanto, na arte de negociar. Uma nova classe dirigente se formava, então, lutando nas seguintes frentes, concomitantemente: “aquisição de terras, recrutamento de mão-de-obra, organização e direção da produção, transporte interno, comercialização nos portos, contatos oficiais, interferência na política financeira e econômica”<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 234-245.

<sup>77</sup> BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 24<sup>a</sup>. ed., Petrópolis: Vozes, 2005, p. 137.

<sup>78</sup> LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 4<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 30.

<sup>79</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. In: MACAMBIRA, Junior; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009, p. 61.

<sup>80</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 216.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 172.

Assim, diante da demanda externa em expansão<sup>82</sup> e do apoio do governo central, a empresa cafeeira tornou-se de certo modo economicamente dominante a ponto de constituir o terceiro ciclo econômico de nossa história, com as mesmas características, contudo, dos anteriores.

Esse terceiro ciclo se caracterizou pelas forças sócio-políticas que o sustentaram. Em 1906, por exemplo, ocorreu uma explícita política de valorização do café<sup>83</sup> (o Convênio de Taubaté), a qual funcionou com eficiência até a crise mundial de 1929. Nesse ano, apresentou-se um gigantesco desequilíbrio estrutural entre oferta – que aumentava anualmente – e procura – estagnada há muitos anos. A produção excessiva, então, gerou estoques acumulados. A crise provocou a fuga em massa de capitais do país: as reservas financeiras evaporaram. Certamente a questão econômica de fundo não é tão singela<sup>84</sup>: o fulcro da simplificação é demonstrar quão volátil era a economia brasileira até então, extremamente vulnerável ao que ocorria externamente.

#### 2.2.2.2 *Uma explicação: o brasileiro empreendedor*

Não houve, até então, um mercado interno “solidamente alicerçado e organizado”<sup>85</sup>. Todos os movimentos cíclicos tiveram por finalidade a produção de bens primários, de baixo valor agregado, destinados ao exterior. Essas é uma das raízes mais profundas do chamado subdesenvolvimento brasileiro.

Mas isso seria suficiente para determinar com tanta força o desenvolvimento de uma nação? Observe-se as seguintes lições de Celso Furtado:

O ponto de partida do estudo do desenvolvimento deveria ser não a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas o horizonte de aspirações da coletividade em questão, considerada não abstratamente mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido. O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade. O primeiro problema é definir o campo de opções que se abre à coletividade. Em seguida, apresenta-se o problema de identificar, entre essas opções, as que se apresentam como possibilidade política, isto é, aquelas que, correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer um papel hegemônico no sistema de poder<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> De acordo com Caio Prado Jr., os Estados Unidos, em meados do século XIX, eram responsáveis pela importação de 50% da produção brasileira de café cf. PRADO Jr., Caio. **História econômica do Brasil**. 36ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 160.

<sup>83</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 252.

<sup>84</sup> *Ibidem*, pp. 251-273.

<sup>85</sup> PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo - colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 6.

<sup>86</sup> FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 103-104.

O conceito de desenvolvimento, acima apresentado, reúne aspectos sociológicos a ser melhor examinados. Afinal, a sociedade que viveu aqueles ciclos econômicos não se propunha alcançar um nível mais elevado de desenvolvimento? Não fazia parte de suas aspirações transformar o conjunto de suas estruturas?

Pelas explicações históricas, tudo indica que o brasileiro não tinha essa preocupação. Acredita-se, porém, que se desenvolver é algo inerente ao ser humano, e o caminho em direção ao desenvolvimento é composto por veredas que conduzem à liberdade.

A interpretação dada por Caio Prado Jr. a esse elemento da nossa história atravessou décadas e tem sido repetida como plena de correção: o sentido da colonização era o fornecimento de produtos primários para o mercado externo. E só. Nada mais houve de importante: tudo o mais é dito inorgânico.

A tese tem uma característica reducionista e bastante determinista. O setor orgânico simbolizava a grande exploração, devidamente estruturada. Já o setor inorgânico representava o caos: atividades econômicas voltadas ao mercado interno, como pecuária, e outras tantas que nem se podia classificar, todas elas meros apêndices da organizada exploração<sup>87</sup>.

A estrutura social era muito simples: de um lado, os senhores; do outro, os escravos; e entre eles todo o resto sem qualquer participação que fosse digna de nota na explicação sobre o Brasil:

Em suma, o que se verifica é que os meios de vida, para os destituídos de recursos materiais, são na colônia escassos. Abre-se assim um vácuo imenso entre os extremos da escala social: os senhores e os escravos; a pequena minoria dos primeiros e a multidão dos últimos. Aqueles dois grupos são os do bem classificados da hierarquia e na estrutura social da colônia: os primeiros serão os dirigentes da colonização nos seus vários setores; os outros, a massa trabalhadora. Entre estas duas categorias nitidamente definidas e entrosadas na obra da colonização comprime-se o número, que vai avultando com o tempo, dos desclassificados, dos inúteis e inadaptados; indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma<sup>88</sup>.

Desse setor inorgânico, ao que parece, nada se pode esperar. Numa leitura apressada, vem daí a explicação para a inexistência de um mercado interno sequer minimamente estruturado em nosso país nos primeiros quatro séculos de sua história.

Não obstante, Caio Prado Jr. acrescentou àquele diagnóstico um olhar mais arguto. O crescimento da população, e portanto de todos os setores, inclusive o inorgânico, seria por si

---

<sup>87</sup> RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Alameda, 2011, pp. 141-142.

<sup>88</sup> PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo - colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 413.

só elemento de transformação, “porque determina a constituição e desenvolvimento do mercado interno e, com ele, de um setor econômico propriamente nacional, isto é, orientado já não exclusivamente para a exportação, mas para as necessidades do país”<sup>89</sup>.

Há, aí, vislumbre de esperança, notado por Bernardo Ricupero<sup>90</sup>, por exemplo.

Ocorre que esse olhar foi elaborado em detalhes por Jorge Caldeira<sup>91</sup>, demonstrando que o Brasil teve espaço para os empreendedores e que o mercado interno forte existiu verdadeiramente. A interpretação histórica apresenta lacunas. Em razão disso, exige novas explicações, com implicações sobre a questão do desenvolvimento. A elas.

Pesquisas recentes sobre a economia colonial deixam claro, a cada dia, que a taxa geral de crescimento econômico brasileiro superava a da metrópole. Mas se tudo o que aqui se produzia de valor era enviado ao exterior, como se pode explicar essa realidade econômica?

A elucidação aponta para o desenvolvimento de um mercado interno decorrente justamente da força dessa economia que atraía pessoas determinadas a mudar de vida pelos seus próprios meios: os empreendedores.

Vem se demonstrando que, justamente naquele momento de completa decadência econômica – conforme as explicações tradicionais, fortes na obra de Caio Prado Jr. – havia um mercado interno em ebulição país afora.

Na virada do século XIX, o Rio Grande do Sul viu o crescimento da produção de trigo explodir, além do salto na indústria de charque. Em Santa Catarina existiam armações para a caça de baleias, a qual destinava óleo ao Rio de Janeiro. No Paraná, o produto era erva-mate. As relações de troca, resalte-se, passavam ainda pela mão-de-obra escrava, produto de muito valor naqueles idos de 1800: a população escrava nesses três estados do Sul só crescia.

No interior de São Paulo havia intensas realizações comerciais envolvendo o negócio de mulas e os fornecimentos (de insumos e produtos básicos) a ele atrelados, na região de Sorocaba, de onde se articulavam monções com destino a Goiás e Cuiabá; em Campinas e em Itu encontrava-se produção de açúcar. No Vale da Paraíba, dada a movimentação de tropeiros, produzia-se milho, feijão e farinhas, com destino ao Rio de Janeiro.

Em Mato Grosso e em Goiás, além daquela ligação com Sorocaba havia intenso fluxo comercial com a rota amazônica. No Maranhão, crescia a produção de algodão e arroz com intensidade. Algodão que da mesma forma foi alvo de cultivo acelerado no Ceará. Mais uma

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>90</sup> RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Alameda, 2011, p. 143.

<sup>91</sup> CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009.

vez, o aumento da população escrava nessas regiões comprova a realização das trocas de cunho comercial.

Salvo exceções, como na Paraíba e no Rio Grande do Norte, prejudicados pelas relações com Pernambuco, o cenário geral do mercado interno brasileiro em 1800 era de franca expansão<sup>92</sup>, numa época em que, como visto, as explicações tradicionais apontam para a decadência da economia brasileira – de fato, as exportações, em especial de açúcar, estavam em queda, assim como a mineração se esgotava.

Nesse mesmo palco, ao se voltar o olhar para os números, não é possível deixar de relacionar o aumento da produção, pulverizado em vários setores, com o fornecimento de escravos africanos para aquelas regiões – em maior número do que para as zonas produtoras de bens exportáveis. A análise dos dados permite a seguinte conclusão:

... a capacidade dispersa de compra de cativos – e não a concentração das compras em poucos grandes clientes – era mais que um dado: podia ser considerada um nexó importante para explicar o período de crescimento da economia interna num momento de queda da economia metropolitana<sup>93</sup>.

Se havia um mercado consumidor para explicar esse crescimento, decerto também havia capital para financiá-lo. Os alvos principais daquela produção dispersa do mercado interno eram as duas grandes cidades do país: Rio de Janeiro e Salvador. E os homens de maior fortuna da Colônia ali estavam: os traficantes de escravos<sup>94</sup>, poucas dezenas de sujeitos que concentravam a maior parte da riqueza nacional.

Estima-se que, nesse período, o mercado interno representava cerca de 84% do total da economia brasileira<sup>95</sup>, ao passo que em 2014, segundo o Banco Mundial<sup>96</sup>, esse número foi de 87%. Graças ao pacto colonial, o regime vigente era o de monopólio, o que permite aferir ter sido o mercado interno bem mais dinâmico que o setor de exportações para a metrópole.

Uma explicação para tanto é identificada na figura do empreendedor, representada, nos primórdios, por índios que se transformaram em produtores livres e por imigrantes portugueses em busca de enriquecer.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 7-23.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>94</sup> Além de escravos, os traficantes forneciam os bens importados para toda a nação. Os senhores de engenho, a seu turno, muito gastavam com a aquisição de escravos e equipamentos para os engenhos e com a compra dos importados para manutenção de seu status, além de sofrerem com os juros cobrados pelos intermediários.

<sup>95</sup> CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009, p. 18.

<sup>96</sup> Trata-se de um dado *a contrario sensu*: a pesquisa realizada pelo Banco Mundial demonstrou que apenas 13% do Produto Interno Bruto brasileiro de 2015 decorreu de exportações (informação disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=BR>> Acesso em: 14 ago 16).

A interpretação tradicional sobre o assunto falha justamente quando não explica, ou melhor, omite, a riqueza desse mercado interno, geralmente apontado como inexistente em razão do absoluto domínio da cultura agrário-exportadora. O sentido da colonização era exportar para que o centro enriquecesse, deixando um rastro de pobreza e inutilidade. Por isso o Brasil é subdesenvolvido e nosso povo, em sua maioria, sofredor diante da desigualdade.

Vê-se que há outros atores nessa peça e outras cenas nesse enredo.

De acordo com Jorge Caldeira, a descrição do modelo centrado no latifúndio agrário-exportador fez com que o mercado interno fosse subestimado, considerado irrelevante, assim como não haveria importância na concentração interna de capitais e riqueza, tampouco na atividade dos homens livres<sup>97</sup>.

À margem das questões ideológicas examinadas com afinco pelo autor<sup>98</sup>, interessa-nos sobretudo a atividade empreendedora do brasileiro, distanciada da pressão exploradora e do governo mercantilista de então. Longe do centro do sistema: só assim as trocas internas podiam florescer.

Destaque-se que empreendedor é quem realiza a atividade, não exatamente o alcançador do sucesso. Homens livres num cenário de escravidão, promovendo a produção interna de bens e serviços em busca de melhor viver: alguns conseguiam, outros não. Há que se pensar diferente para tratar desse tema:

Para isso, é preciso um novo modo de pensar o que era o mercado colonial, diferente do modo de conceber do modelo tradicional. Não se chega a um juízo sobre um mercado interno florescente quanto se parte do pressuposto de que ele não existe, ou de que é subordinado ao metropolitano. E não se cria um novo pressuposto sem uma definição nova e muito clara daquilo que seja mercado ou troca mercantil na economia colonial<sup>99</sup>.

A opção por compartilhar essa nova forma de contar a história brasileira, num estudo jurídico, justifica-se pela problemática a ser enfrentada: o instituto do microempreendedor individual contribui para o desenvolvimento do Brasil?

Nessa ótica, encontrar razões que denotam o espírito empreendedor vigente em nosso país desde sua fase colonial é uma pista para responder afirmativamente ao problema acima, pois permite olhar para a fundação da estrutura da economia nacional em pesquisa voltada para o que ora acontece, inclusive mediante bases legais.

O ápice do espírito empreendedor capitalista no Brasil talvez tenha se mostrado na figura de Irineu Evangelista de Sousa, o Visconde de Mauá. Um dos episódios de sua vida, já

<sup>97</sup> CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009, p. 21.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 25-164.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 23.

à época do Brasil Império, a ser relatado a seguir, demonstra, na prática, quão entrelaçados sempre estiveram o direito e o desenvolvimento. Volte-se a atenção ao século XIX.

Era o ano de 1853. O mencionado Irineu, juntamente com outros homens de nomeada e dispostos a investir, havia promovido, dois anos antes, a criação de uma instituição bancária privada, denominada Banco do Brasil. E três anos antes, com o apoio dos homens da lei, fora promulgado o Código Comercial. Essas circunstâncias, junto com o fato de o governo o apoiar, fizeram com que Irineu apontasse seu trabalho e suas ideias para três enormes empreendimentos ao mesmo tempo, além do banco: uma companhia de estradas de ferro, uma empresa de navegação no Amazonas e uma concessionária de serviços públicos no Rio de Janeiro.

No entanto, através de simples decisão imperial, lastreada em interesses políticos de manutenção do *status quo*, aprovou-se um projeto de lei de criação de um banco estatal. As pressões realizadas sobre os acionistas do Banco do Brasil liderado por Mauá surtiram o efeito desejado pelo governo imperial: os investidores começaram a sacar seu dinheiro do Banco, gerando um ambiente de insegurança, migrando para o novo ente estatal. Não restou saída a Irineu senão desfazer-se das ações e vender o Banco, o qual ocupava o coração de suas empresas e era responsável pela irrigação de empréstimos aos seus próprios negócios em prol do desenvolvimento do país<sup>100</sup>.

Vale o destaque, contudo, pelos empreendimentos que ali ocorriam em pleno ano de 1853. Ou seja, desenvolvia-se, ainda que aos poucos, a estrutura da nação brasileira, em um espaço escravocrata, liderado por uma elite que enriqueceu mediante o tráfico de escravos e toda a ordem de negócios a essa atividade ligados, a exemplo, inclusive, da exportação de cana-de-açúcar e de ouro.

No caso mencionado, também não se pode ter dúvidas sobre a força do direito sendo utilizada para interferir, para o bem ou para o mal, no rumo do desenvolvimento brasileiro.

Após a ilustração, convém retornar à questão do brasileiro empreendedor.

Curiosamente, a primeira noção de empreender no Brasil, com o sentido de realizar uma tarefa em prol de melhorias, pode ser encontrada no costume indígena de se fundir com povos diversos e assim perpetuar sua estirpe<sup>101</sup>.

Em seguida, em meados do século XVII, encontra-se a figura de Guilherme Pompeu de Almeida, natural de São Paulo. Jorge Caldeira conta sua história de empreendedor: por

---

<sup>100</sup> CALDEIRA, Jorge. **Mauá**: empresário do império. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 262-271.

<sup>101</sup> CASTRO, Eduardo Viveiros de. **A inconstância da alma selvagem**. São Paulo: Cosac & Naïfy, 2002, pp. 202-207.

volta de 1650, ele já possuía cinco oficinas de metalurgia e mineração, de base escravocrata, é verdade, mas com escravos assalariados, o que lhes permitia terem seus próprios escravos. Além dos próprios empreendimentos, aquele sujeito passou a realizar financiamentos de negócios de terceiros, emprestando dinheiro para tanto, como demonstram diversas confissões de dívidas em seu nome<sup>102</sup>.

Observe-se que Guilherme Pompeu de Almeida não atuou no negócio metropolitano: não acumulou terras, não exportava produtos primários, não trabalhou com agricultura.

Verificando outras situações da mesma época, percebe-se que a situação descrita não era única. Ao contrário, a análise de testamentos paulistas do século XVII demonstra que havia muitos homens ricos que não se encontravam imiscuidos no comércio metropolitano calcado no latifúndio agrário-exportador<sup>103</sup>.

Essa riqueza era proveniente das relações comerciais de troca: havia fartura de mercadorias e raridade de moeda, o que vem a constituir um traço essencial do mercado interno brasileiro de então. E a natureza de empreendedores coloniais dos comerciantes resta clara quando se apresenta uma peculiaridade da sua relação com os donos de engenhos, cuja estrutura produtiva exigia a aquisição de dezenas de equipamentos (a serem manejados por vários dos trabalhadores presentes nos engenhos, como caldeiros, carpinteiros, lenhadores, vaqueiros, marceneiros etc):

A obtenção desses subsídios não monetários, por definição, não podia ser suprida em dinheiro. Era, no entanto, fator essencial para a obtenção de moeda no Brasil. Essa dupla situação acabou tornando indispensável a presença direta do proprietário no comando da ação – até o ponto em que este interferisse diretamente no próprio valor do negócio. O comando da operação, a alocação dos recursos não monetários, era absolutamente nevrálgica para o sucesso do empreendimento. Um negócio que tivesse bons arranjos era muito mais rentável que outro financiado por grandes capitais. Foi por esse motivo, e não por qualquer outro, que os proprietários locais acabaram se impondo sobre os dos engenhos, inteiramente financiados por capitais europeus<sup>104</sup>.

A base do mercado interno colonial era o trabalho dos homens livres: pessoas que se arriscavam em empreitadas, eram financiados de modo adiantado (fiado), empenhavam a palavra e ao final cumpriam o combinado na divisão dos resultados do empreendimento.

Estender-se sobre o tema é missão para outras searas do conhecimento científico. Para o que se propõe, entende-se suficiente a descrição dessa nova perspectiva sobre a história do

---

<sup>102</sup> CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009, p. 180. Especificamente sobre a história de Guilherme Pompeu de Almeida, indica-se CALDEIRA, Jorge. **O banqueiro do sertão**. São Paulo: Mameluco, 2006.

<sup>103</sup> CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009, pp. 181-190.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 196.

Brasil, em especial a participação dos empreendedores na formação de um forte mercado interno, exigindo novas explicações sobre as razões do subdesenvolvimento.

### ***2.2.3 Terceira fase: deslocamento do centro dinâmico***

Os efeitos da crise de 1929 promoveram uma forte queda na renda monetária brasileira juntamente com a redução da relevância das importações – em razão do elevado preço dos produtos importados – gerando a predominância do setor ligado ao mercado interno na formação do capital<sup>105</sup>.

Tanto a produção industrial quanto a produção agrícola voltadas ao mercado interno cresceram no período, ao passo que eram verificadas quedas nos lucros do setor ligado ao mercado externo. Assim, crescia a procura interna por bens de capital, o que levou à instalação de uma indústria a seu respeito. Eram indústrias destinadas a substituir importações.

Esse novo cenário foi denominado por Celso Furtado de deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira: antes voltado à agricultura de exportação obediente aos ditames externos, agora desloca o foco em direção ao mercado interno.

Contudo, para que houvesse um deslocamento efetivo desse centro dinâmico seria preciso que o parque industrial brasileiro atingisse um nível de autossustentação mediante a produção de boa parte das máquinas e equipamentos bastantes para sua própria expansão, de modo a criar uma demanda interna capaz de sustentar o sistema. E isso não ocorreu até a década de 1960, pelo menos.

Vale observar que a superação do subdesenvolvimento, na ótica da época, passaria pelo caminho exclusivo da industrialização. Amparado pelas ideias de Keynes, mas não apenas, Celso Furtado defende a intervenção estatal, pois o subdesenvolvimento não é uma fase do processo de desenvolvimento, isto é, ele não será superado sempre que atuem determinadas forças em conjunto<sup>106</sup>.

Segundo César Benjamin,

Ao longo de toda sua obra, Furtado diz que o subdesenvolvimento é um processo específico, que tende a reproduzir-se no tempo, e não uma etapa transitória, que conteria em si, mais ou menos naturalmente, as condições de sua superação. O fortalecimento do mercado interno, o desenvolvimento da indústria e a formação de um núcleo endógeno de criação e difusão de progresso técnico – necessários para a

<sup>105</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 277.

<sup>106</sup> FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 88.

superação da nossa condição – não poderiam resultar de forças espontâneas. Exigiam uma intervenção consciente, voltada para produzir mudanças<sup>107</sup>.

Essa intervenção estatal “consciente” deu origem ao chamado Estado Desenvolvimentista, fruto das transformações do cenário internacional, especialmente após as decisões tomadas com o fim da segunda guerra mundial, num cenário global de recessão, crédito escasso, queda na produção e reservas em risco<sup>108</sup>.

### 2.2.3.1 O Estado Desenvolvimentista

Em 1944 firmou-se o Acordo de Bretton Woods, com a participação de John Maynard Keynes, no qual foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio (GATT). O primeiro objetivo era garantir a estabilidade monetária dos países, e para tanto impôs-se o dólar, moeda dos Estados Unidos, vencedores da guerra, ressaltando-se, como referência na paridade com outras moedas.

A missão do FMI era “salvaguardar os países das crises em suas balanças de pagamentos por meio do aporte de divisas suficiente para manter um estoque de reservas capaz de honrar seus compromissos financeiros e comerciais”<sup>109</sup>, enquanto que o Banco Mundial “estimulava os investimentos em longo prazo, como também disponibilizava recursos em caráter complementar”<sup>110</sup>. Já o GATT seria “responsável pela organização do comércio mundial, normalizando e coordenando as políticas para favorecer a liberalização internacional das trocas comerciais”<sup>111</sup>.

Esse concerto internacional foi responsável pelo período de grande prosperidade econômica conhecido como “Trinta anos gloriosos”, tendo durado até meados da década de 1970. Foi nesse momento que a noção de *Welfare State*, Estado de Bem-Estar Social, fincou raízes, graças ao prodigioso avanço da economia dos países desenvolvidos.

No caso dos países subdesenvolvidos, o que se verificou foi o surgimento do Estado Desenvolvimentista. No caso brasileiro, um estado forte e interventor nos rumos da economia, amplamente financiado e amparado pelas instituições criadas em Bretton Woods.

<sup>107</sup> BENJAMIN, César. Uma certa ideia de Brasil. In: MACAMBIRA, Junior; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009, p. 19.

<sup>108</sup> BARRETO, Pedro Henrique. História – Bretton Woods. In: **Desafios do desenvolvimento**, 2009, ano 6, edição 50. Brasília: Ipea, 2009, p. 47.

<sup>109</sup> SOUSA, Fernando José Pires de. Percalços da América Latina: de Bretton Woods à atual crise financeira global. In: SOUSA, Fernando José Pires de (org.). **Poder e políticas públicas na América Latina**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 28.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 28.

A partir de 1945, especialmente durante o segundo governo de Getúlio Vargas em diante, viu-se a formalização de um processo de substituição de importações e o investimento em setores estratégicos com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952), do Banco do Nordeste (1952), da Petrobrás (1953), da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene (1959), da Eletrobrás (1962), do Banco da Amazônia (1966), dentre outras empresas estatais cujo intuito primordial era promover a infraestrutura do país, a tecnologia e a indústria de base (consumo).

Em seguida, já entrando na década de 1960, houve o grande apelo desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek, amparado pelo Plano de Metas, o qual propunha o aperfeiçoamento de cinco setores: energia, transporte, indústria, educação e alimentação. Nesse período houve a construção de usinas hidrelétricas como Furnas e Três Marias, como sustentáculo da nascente indústria automobilística, e também das Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais - Usiminas. Foi a época de vultosos investimentos em transporte, produção de energia e indústrias de base, além da política de ocupação do interior do território nacional, com a criação de Brasília, o deslocamento da capital do país para o Planalto Central e a construção de muitos milhares de quilômetros de rodovias. O Brasil veria “50 anos em 5”, era o lema governamental.

A base teórica de sustentação dessas ideias, no Brasil, era defendida pelos estudiosos da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), criada em 1948 pelas Nações Unidas para examinar o problema do subdesenvolvimento, da qual fizeram parte Raúl Prebisch, Jose Medina Echavarría e Celso Furtado, dentre outros.

Ocorre que toda essa movimentação teve seu custo e a dívida externa brasileira atingiu patamares muito elevados. Mais uma vez entrava em cena o Acordo de Bretton Woods e suas instituições: o Brasil realizou novos empréstimos para sanar a dívida, o que não foi satisfatório. Além de tudo isso, verificou-se, naquele ínterim, uma crescente inflação.

Na sequência, toda a década de 1960 e o início da década de 1970 pautaram-se pela mesma toada: a crise instalada no fim do governo de Juscelino ganhou força, tendo sido diagnosticado o esgotamento do processo de substituição de importações, gerando a crise industrial que colocava a economia no rumo da estagnação.

No final de 1962, já no governo de João Goulart, o Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, Celso Furtado, apresentou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, uma política de cunho antiinflacionário que se revelou recessiva e só agravou a crise. Veja-se:

Furtado, o mais importante economista brasileiro estruturalista, elaborou um plano de ações antiinflacionárias bastante ortodoxas, o que para Francisco de Oliveira e Ignácio Rangel demonstrava as próprias limitações do enfoque estruturalista. Mais uma vez foi usada a política de contenção de gastos públicos e de liquidez. Rapidamente, as reivindicações sindicais e políticas da base de apoio do governo se impuseram, com a recusa dos assalariados em suportar novamente o peso do ajuste antiinflacionário. A tentativa de estabilização fracassou e provocou o crescimento negativo do PIB per capita: a economia cresceu 6,6% em 1962, mas apenas 0,6% em 1963, com inflação anual de 83,25%. Em julho de 1963, Furtado deixou o governo e, a partir de então, o acirramento dos conflitos sindicais e políticos, com a desestabilização política interna e externa do governo democraticamente eleito, impediu a implementação de qualquer política de gestão econômica mais articulada. Como resultado, houve aumento das taxas mensais de inflação. O fim do governo ocorreu com o golpe militar de 1964<sup>112</sup>.

Em 1964 a inflação chegou a 90% ao ano. Seguiu-se à crise econômica o ápice de uma crise política que culminou no regime civil-militar inaugurado naquele mesmo ano e só encerrado em 1985.

O novo governo, liderado pelo Marechal Castelo Branco, escolheu Roberto Campos para o Ministério do Planejamento. Lançou-se, então, o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), com o objetivo de combater a inflação, reduzir as desigualdades regionais, aumentar os investimentos estatais, reformar o sistema financeiro nacional e atrair investimentos externos.

À parte o modo autoritário de implementação, o discurso era semelhante aos dos desenvolvimentistas. Criou-se o Banco Central (1964), o Conselho Monetário Nacional (1964), o Sistema Financeiro da Habitação (1964), o Banco Nacional da Habitação (1964) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (1966), além do Código Tributário Nacional (1966), do Programa de Integração Social – PIS (1970) e do Programa de Assistência ao Servidor Público – Pasep (1970).

No tocante à inflação, houve uma redução que pode conferir sucesso ao plano, o qual teve continuidade nos governos seguintes: o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED, no governo Costa e Silva, entre 1967 e 1970; e o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, no governo Médici, a partir de 1971. As mudanças realizadas pavimentaram o caminho para o chamado milagre econômico, que durou até 1973, com o advento da crise do petróleo – e a volta da inflação. Para fazer frente à crise, o governo apostou, mais uma vez, no financiamento internacional, repetindo os ditames de Bretton Woods – e aumentando a dívida externa.

---

<sup>112</sup> LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 4ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 94.

Mas a opção pelo endividamento externo revelar-se-ia uma tragédia, componente da fase seguinte, denominada financeirização.

#### 2.2.4 Quarta fase: *financeirização*

Os choques provocados pela crise do petróleo abalaram as estruturas da economia mundial. Bretton Woods foi relegado ao passado em 1976, ocasião em que houve a substituição oficial da paridade fixa pela adoção de um sistema de taxas de câmbio flutuantes<sup>113</sup>, embora desde 1971 o governo norte-americano de Nixon já houvesse rompido o vínculo do dólar com o ouro<sup>114</sup>; suas instituições, porém, continuaram funcionando a todo vapor.

Essa ruptura provocou a desvalorização do dólar, cuja alta demasiada estava gerando déficits comerciais para os Estados Unidos, proporcionando instabilidades e quedas nos preços de muitas *commodities*, inclusive provocando um desacerto no preço do petróleo naquela moeda<sup>115</sup>. Daí o choque do petróleo havido em 1973, caracterizado como uma resposta árabe àquela situação instável: reduziu-se a produção em tempos de alta demanda, fazendo com que o preço do barril aumentasse 400% em três meses.

Em 1979 houve o segundo choque do petróleo, agravando aquela crise. Dessa vez o preço do barril elevou-se em mais de 1000%, em decorrência da crise política no Irã, o qual paralisou sua produção de petróleo naquele ano.

A desvalorização do dólar provocou a alta dos juros nos Estados Unidos, que saltaram de 4% para 14% no governo de Jimmy Carter (1977-1981) e depois a 21% no governo de Ronald Reagan (1981-1989). O efeito dessa escalada dos juros na poupança mundial foram catastróficos. As economias dos países latino-americanos, por exemplo, quebraram. O dólar se valorizou novamente, mas o custo foi uma recessão mundial. Os países do terceiro mundo sentiram as consequências, a saber: “a duplicação da dívida externa e a inversão do fluxo de recursos com uma sangria significativa exigida pelos serviços desta dívida, a redução do

---

<sup>113</sup> SOUSA, Fernando José Pires de. Percalços da América Latina: de Bretton Woods à atual crise financeira global. In: SOUSA, Fernando José Pires de (org.). **Poder e políticas públicas na América Latina**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 30.

<sup>114</sup> PAULANI, Leda Maria. A hegemonia neoliberal. In: LACERDA, Antonio Correa de; PAULANI, Leda; PRADO, Luiz Carlos Thadeu Delorme; POCHMANN, Márcio; BIELSCHOWSKY, Ricardo; BACELAR, Tania. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Caixa Econômica Federal, 2011, p. 38.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 38.

preço das *commodities* e a deterioração dos termos de troca dos países exportadores de matéria-prima”<sup>116</sup>.

O Brasil, por sua vez, não se recuperaria dessas crises pelos vinte anos que se seguiram. Em resposta à crise de 1973, elaborou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) no governo Geisel, entre 1975 e 1979, também financiado com empréstimos externos, num último esforço junto às instituições criadas em Bretton Woods.

O II PND foi extenso e articulado: buscava uma transformação estrutural, propondo uma “fuga para a frente”. Assumia o risco de aumentar a dívida externa e os déficits comerciais apostando na construção de uma estrutura industrial avançada e apta a superar a crise e o subdesenvolvimento ao mesmo tempo<sup>117</sup>.

Para realizar o que se propunha, o governo brasileiro apostou nas grandes empresas estatais (como Petrobrás, Eletrobrás e Embratel), as quais financiariam, com fundos públicos, grandes empresas de bens de capital do setor privado nacional. No entanto, o governo determinou que as estatais só obtivessem crédito no sistema financeiro externo, impedindo-lhes o acesso ao crédito interno. Por conseguinte, esses ativos tornaram o Brasil o mercado ideal para o sistema financeiro internacional, sobrecarregado com os excedentes dos países exportadores de petróleo (os chamados petrodólares), os quais terminaram por gerar uma grande liquidez internacional que reduziu os demandantes de crédito. Logo, nosso país tornou-se um dos únicos tomadores de recursos desse sistema<sup>118</sup> comandado pela lógica da valorização financeira.

Em verdade, transformou-se numa das maiores vítimas dessa financeirização, especialmente com as consequências advindas da segunda crise do petróleo, em 1979, e do choque dos juros, no mesmo ano<sup>119</sup>. A inflação não parou de subir, só tendo sua questão resolvida em 1994, com o Plano Real. De acordo com Leda Paulani,

Junto com isso, o país se viu enredado na crise da dívida externa, uma vez que não conseguia gerar por suas próprias forças os recursos em moeda forte necessários para enfrentar a nova alta dos preços do petróleo e a quadruplicação do valor dos

<sup>116</sup> SOUSA, Fernando José Pires de. Percalços da América Latina: de Bretton Woods à atual crise financeira global. In: SOUSA, Fernando José Pires de (org.). **Poder e políticas públicas na América Latina**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 36.

<sup>117</sup> LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 4ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 111.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>119</sup> Vale destacar que o sucesso ou o insucesso do II PND é um debate aberto entre os economistas brasileiros. Isso porque houve um considerável superávit comercial entre 1983 e 1984 considerado, por alguns, consequência direta daquele plano, o qual, por sua complexidade, exigiu longo prazo de maturação para apresentar resultados visíveis. Contudo, essa versão passa longe de qualquer unanimidade. Sobre o tema, cf. LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 4ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 112-116.

serviços da dívida externa. Em 1987, na esteira da falência do primeiro plano de estabilização, o Brasil entra em moratória. Mesmo com ela, entre 1979 e 1990, o país paga aos credores externos US\$ 140 bilhões a título de juros, mais US\$ 180 bilhões em amortizações. Nessa quarta fase de sua relação com a economia capitalista mundial, o Brasil era o retrato de uma economia periférica já industrializada, vitimada pela marcha acelerada da financeirização do capitalismo em nível mundial<sup>120</sup>.

Esse cenário foi repetido em todos os países latino-americanos e em um sem número de outros terceiro mundo afora. Assim, em 1989, reuniram-se, em Washington, nos Estados Unidos, economistas das instituições financeiras mais importantes do mundo, a exemplo do FMI e do Banco Mundial, para debater como os países menos desenvolvidos poderiam resgatar suas trajetórias rumo ao desenvolvimento.

Estabelecia-se o Consenso de Washington cuja mira principal voltava-se exatamente para a América Latina. Chegava a hora de colocar em prática velhas ideias neoliberais.

### ***2.2.5 Quinta fase: neoliberalismo***

Enquanto as economias do mundo dirigiam-se a passos largos conforme as lições de Bretton Woods, focadas nas ideias de Keynes sobre um Estado forte condutor da economia, as quais seriam responsáveis pelos trinta anos gloriosos, um grupo de economistas, liderados por Friedrich Hayek, desenvolvia ideias totalmente opostas.

Reunidos em Mont Pelèrin, na Suíça, em 1947, diversos intelectuais, dentre eles, além de Hayek, Milton Friedman, Von Mises e Karl Popper, fundaram uma sociedade com o nome daquela cidade e destinada a se opor ao ideário keynesiano do Estado de Bem-Estar Social. Para eles, qualquer intervenção estatal, direta ou por meio de empresas estatais, feria a liberdade individual. O capitalismo deveria ser preservado como uma economia de mercado e o estado teria de ser mínimo. Do contrário as pessoas entrariam necessariamente em divergência com uma autoridade. Refletindo sobre o ideário liberal, Diogo Coutinho assevera:

Como é bem sabido, o pensamento liberal rejeita a suposição de que um Estado forte, operativo e voltado para finalidades distributivas seja adequado para a construção de uma sociedade livre na qual indivíduos emancipados são responsáveis por suas ações e escolhas. O objetivo da justiça social é visto com ceticismo e desconfiança, pois traduz uma busca vã e com frequência mal-intencionada por poder e benesses. A igualdade de resultados é, nesse contexto, abominada pois leva à perda completa da autonomia, além de, ao fim e ao cabo, causar a ruína de todos<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 10, 2012, p. 92.

<sup>121</sup> COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 43.

Durante trinta anos, esse programa de ação ficou restrito aos componentes da Sociedade de Mont Pelèrin. Porém, a derrocada da economia mundial após as duas crises do petróleo fizeram com que as receitas neoliberais viessem à tona novamente.

O estado forte interventor não se sustentava mais, havia crescido em demasia, logo era preciso reduzir seu alcance. Assim, Margaret Thatcher, à frente da Inglaterra, e depois Ronald Regan, dos Estados Unidos, disseminaram a teoria de que o estado devia abrir caminho para o investimento privado, afastando-se do cenário para favorecer a dinâmica da economia.

Ora, com boa parte das economias do mundo quebradas, a situação dos seus credores ficava bastante vulnerável. Fazia-se necessário encontrar um modo de saldar essa dívida, do contrário os bancos, em especial os norte-americanos, sofreriam também o baque de toda aquela crise.

Diante dessa realidade, as receitas neoliberais apresentavam-se perfeitamente adequadas para retomar a capacidade de pagamento dos países endividados. E o foco foi apontado para as nações latino-americanas, maiores devedoras daqueles credores. Por isso a reunião em Washington chegou a um consenso:

O Consenso de Washington é o neoliberalismo para a periferia endividada e tem os seguintes pontos fundamentais: disciplina fiscal e redução dos gastos públicos, que se traduz na exigência de elevados superávits primários; aplicação de uma política monetária rígida, com metas de inflação; Estado mínimo, estimulado pelo processo de privatizações; marcha a ré no desenvolvimentismo; desregulamentação das leis trabalhistas e de outras leis relativas a direitos sociais; abertura de mercado, com menos protecionismo: e livre trânsito de capitais<sup>122</sup>.

Nesse momento, embora a história brasileira demonstre com clareza que o desenvolvimento aqui sempre esteve a reboque da atuação estatal, a situação econômica no começo dos anos 1990 estava tão perdida, com seguidos anos de inflação elevadíssima, além da dívida externa estratosférica e pendente de solução desde a moratória de 1987, que o governo terminou abraçando com rigor os dogmas neoliberais a partir de 1992.

Assim, para resolver o problema da dívida externa, os credores e as agências multilaterais internacionais exigiam a autorização para securitização dos débitos, a abertura do mercado brasileiro de títulos privados e públicos e a abertura financeira da economia,

---

<sup>122</sup> PAULANI, Leda Maria. A hegemonia neoliberal. In: LACERDA, Antonio Correa de; PAULANI, Leda; PRADO, Luiz Carlos Thadeu Delorme; POCHMANN, Márcio; BIELSCHOWSKY, Ricardo; BACELAR, Tania. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Caixa Econômica Federal, 2011, p. 40.

através da retirada de determinados controles considerados obstáculos para o fluxo internacional de capitais<sup>123</sup>. E tudo isso foi atendido.

Solvida a moratória, tem-se um quase imediato retorno de capitais ao país, o que permitiu a implantação do Plano Real, o qual gerou estabilização monetária. Em seguida, houve concessão de isenções tributárias a lucros de não residentes e uma reforma previdenciária com corte de gastos públicos e abertura ao capital privado. A política fiscal operava com juros elevados e controle rígido e, por fim, o processo de privatizações se acentuou.

Entre 1997 e 1999 houve outra crise de âmbito internacional, decorrente da desvalorização de moedas de nações menos desenvolvidas, como o México, os chamados tigres asiáticos e a Rússia. O impacto na economia brasileira foi sentido, de modo que o regime cambial foi alterado, tornando-se flutuante, além de ter havido recrudescimento das políticas monetária e fiscal. Ou seja, o Brasil continuou muito dependente dos influxos externos: a diferença dos juros internos e externos dificulta o voo livre da economia nacional.

O início dos anos 2000 viu a chegada de novas ideias ao poder, no entanto não houve alterações significativas na política econômica. O governo Lula mantém juros altos e elevam-se os superávits primários. Há uma extensão da reforma da previdência ao funcionalismo público, altera-se a lei de falências para priorizar os interesses dos credores financeiros e novas medidas visando a abertura financeira são implementadas<sup>124</sup>.

Somente no segundo mandato do governo Lula, em resposta à crise de 2008, é que o neoliberalismo perde um pouco de sua força. Quiçá seja possível apresentar uma nova fase, de cunho desenvolvimentista, e na qual o país assume um certo protagonismo internacional, ao lado de outras nações em desenvolvimento.

### ***2.2.6 Sexta fase: protagonismo?***

O impacto da crise de 2008 se alastrava mundo afora quando os rumos do governo Lula apostaram em medidas pró-desenvolvimento: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ganhou importância, e o Estado brasileiro interviu fortemente na economia. As instituições financeiras oficiais, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, entre outras, aumentaram o crédito de modo a forçar o mercado a fazer o mesmo, e

---

<sup>123</sup> PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 10, 2012, p. 92.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 93.

isso, combinado com a retirada de impostos e a concessão de subsídios, proporcionou a elevação do consumo.

O contexto pós-neoliberal gerou um diagnóstico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2010, no sentido de que havia uma janela de oportunidade para que os países em desenvolvimento ascendessem na ordem internacional<sup>125</sup>.

Segundo Bielschowsky, o Brasil reúne atualmente três características especiais, de certo modo raras no mundo, as quais funcionam como “motores” do desenvolvimento:

- a) um amplo mercado interno de consumo de massa – que será tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição da renda – e também uma estrutura produtiva potencialmente capaz de vir a realizar localmente boa parte da produção em larga escala correspondente, nos setores primários, industriais e de serviços, sem prejuízo de ampliar as exportações;
- b) uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais; e
- c) perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social)<sup>126</sup>.

Ainda que seja preciso atuar com mais ênfase na inovação tecnológica e na reativação de encadeamentos produtivos tradicionais, é possível afirmar que tais questões foram responsáveis pelo mencionado protagonismo. Adiante o tema será retomado.

O Brasil compõe um grupo formado também por Rússia, Índia, China e África do Sul, as maiores economias em desenvolvimento do mundo, as quais se unem em prol do fortalecimento mútuo e passam a ter papel relevante no destino econômico do capitalismo atual.

Destaque-se a criação, em 2014, em Fortaleza, no Ceará, do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, destinado a financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento em países pobres emergentes, como uma alternativa ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Referido banco, como organismo multilateral, propõe-se a fortalecer as relações de cooperação comercial entre seus cinco sócios<sup>127</sup>.

As características referentes ao possível protagonismo permanecem ativas, é verdade. Porém, conquanto o governo de Dilma Rousseff tenha mantido as perspectivas pós-neoliberais do governo anterior, o país chega ao ano de 2016 imerso em uma nova e grave crise política.

<sup>125</sup> OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Perspectives on global development: shifting wealth.** OECD, 2010. Disponível em: < <http://www.oecd.org/development/pgd/45586701.pdf>>. Acesso em: 18 ago 16.

<sup>126</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual.** Rio de Janeiro, Ipea, 2013, Texto para Discussão, n. 1.828, p. 7.

<sup>127</sup> O acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS está disponível em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/images/NDB%20portugues.pdf>>. Acesso em: 18 ago 16.

Nesse caso, de consequências imprevisíveis, pois o afastamento do governo eleito em 2014, através do impeachment (agosto/2016), alçou ao poder uma nova mentalidade governamental. Na verdade, um modo de pensar bem conhecido: neoliberal puro, sobretudo em relação ao papel do Estado frente aos direitos sociais. O governo de Michel Temer ainda não conseguiu apresentar em sua inteireza a forma que terá, mas já deixou clara a opção neoliberal do ponto de vista econômico. Nesse aspecto, vale citar a última frase escrita pelo poeta Fernando Pessoa (em Lisboa, em 1835): “*I know not what tomorrow will bring*” (“Eu não sei o que o amanhã trará”).

### 2.3 Direito e Desenvolvimento

Provém do período imediatamente após o fim da segunda guerra mundial o debate moderno acerca da relação entre direito e desenvolvimento. Entretanto, as raízes desse relacionamento remontam há séculos. Quiçá sempre estiveram, as duas searas, interligadas.

Coube a Max Weber, porém, realizar estudo mais profundo sobre a questão, partindo do pressuposto de que o direito teve um papel significativo para a ascensão do capitalismo.

É preciso observar, antes de apresentar as ideias weberianas, as quais servirão de referencial básico à construção de alicerces para a temática, que seus estudos foram esparsos, ainda que substanciais, a propósito desse assunto. Logo, a tarefa de sistematizá-los requer muitos anos de lida com os escritos de Weber, missão desempenhada por David Trubek<sup>128</sup>, no início da década de 1970, e objeto da demonstração que se segue.

A problemática investigada era a seguinte: a existência de um sistema jurídico racional disseminado na Europa foi essencial para o surgimento e o progresso do capitalismo? Considerando que apenas em solo europeu existia esse tipo de organização jurídica, sem isso o capitalismo não conseguiria avançar, como de fato não ocorreu em nenhuma outra parte do planeta.

Esse direito era caracterizado pela existência de um sistema de padrões composto por princípios ou regras aceitos como obrigatórios, em certa medida, pelas pessoas sob sua influência e protegidos por determinados agentes, basicamente estatais, aptos a efetivarem sanções coercitivas. A aplicação dessas sanções era alicerçada naquele próprio sistema de regras ou princípios, provindo daí a racionalidade do direito.

---

<sup>128</sup> TRUBEK, David. Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 1-50.

Essa racionalidade, no entanto, é variável, assim como a legitimidade do sistema. O direito moderno, europeu, objeto de sua análise, diferenciava-se pelo alto grau de racionalidade – decorrente do elevado caráter de generalidade e diferenciação de suas normas – e também pelo fato dele próprio conter seu princípio de legitimação.

Por conseguinte, o direito assim caracterizado permitiu o surgimento de conjuntos de regras aplicadas por procedimentos formais e obedecidas de forma geral. Assim, dificultava-se a realização de ações arbitrárias dos detentores do poder, gerando previsibilidade ao sistema. Logo, na Europa, as regras que regem a economia são facilmente determinadas: o direito eliminava um dos elementos de incerteza presentes na economia.

Nesse cenário, o homem pode se determinar com segurança, pois conhecendo seus direitos e deveres é capaz de prever com alto grau de certeza quando será alvo de coação jurídica; além disso, de modo concomitante, sabe que nenhum outro sistema de controle social incidirá sobre seu comportamento, além do direito. Essa capacidade de prever comportamentos, associada à certeza de que os instrumentos de coação agirão diante das condutas diferentes das esperadas foi denominada de legalismo. Assim, “o legalismo oferece a combinação ótima entre coação e previsibilidade”<sup>129</sup>.

O direito, portanto, era calculável e capaz de gerar provisões substantivas para o funcionamento do mercado – especialmente relacionadas à liberdade contratual, e isso foi fundamental para a expansão do capitalismo.

Certamente o exame das ideias de Weber sobre a relação entre direito e desenvolvimento ensejaria muitas outras questões, sobretudo quando se exige precisão científica às tipologias apresentadas. Sem dúvida elas diferem bastante das suas características presentes na atualidade. O poder econômico dos participantes do mercado no século XIX, por exemplo, era muito limitado em relação ao que ocorre nesse século XXI. Além disso, o modelo de estado e seu papel na economia, como vimos na primeira seção deste estudo, modificou-se sobremaneira ao longo do tempo.

Os estudos acadêmicos sobre Weber, alerta David Trubek, não de continuar em prol da investigação sobre a relevância do direito para compreender o desenvolvimento atual. A importância dos estudos weberianos se mostra pelo exame do direito através de uma visão holística e social, em que os fenômenos jurídicos não se dão isoladamente: dependem, em alguma medida, de outros aspectos da vida em sociedade. O direito, portanto, é autônomo,

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 35.

mas dependente; e sua relevância será compreendida mediante a investigação cuidadosa das interrelações das mais variadas estruturas e esferas sociais.

Assim, o direito moderno passa a ser instrumento de transformação social, ou seja, “um instrumento mediante o qual várias metas sociais possíveis podem ser alcançadas”<sup>130</sup>. Quando se mira as relações econômicas tendo o direito em foco, reafirma-se, atualmente, a perspectiva vislumbrada por Weber: nas economias de mercado, aquela previsibilidade que caracteriza o direito estimula os participantes a se empenharem em novas formas de atividade econômica, pois estão certos de que terão seus frutos juridicamente protegidos. Institutos jurídicos, a exemplo do contrato e da propriedade privada, contribuem para o desenvolvimento do mercado e, por isso, para o crescimento econômico.

Além disso, o desenvolvimento é algo buscado pela atividade econômica. E o principal artífice dessa busca é o estado, como se verifica ao longo dos séculos precedentes. Ocorre que é através do direito que as metas estatais em prol do desenvolvimento são postas em normas específicas e realizáveis.

Com base nessas premissas é que os estudos sobre direito e desenvolvimento se diversificaram ao longo dos últimos sessenta anos, chegando até o presente sob uma roupagem muito distinta daquela inicial, ainda que os pressupostos permaneçam válidos. Veja-se, então, a possibilidade de classificar todas as suas arestas num volume único: está-se diante de um campo de estudos?

Essa pergunta só poderá ser respondida a contento após a investigação sobre a evolução da temática. Isso porque, em seu início, o qual se rotulará de primeiro momento, a reunião de projetos que o caracterizava, e que se estendeu até o segundo momento, era tão dispersa e heterogênea a ponto de dificultar sobremaneira a procura por um mínimo comum que permitisse sua caracterização. No entanto, o debate mais recente sobre a questão possibilita, mediante o olhar para o passado, sobretudo, encontrar aquele denominador de modo a ensejar a visualização dos elementos componentes desse ramo de interseção entre direito, economia e sociedade<sup>131</sup> (através de práticas institucionais).

<sup>130</sup> TRUBEK, David. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 58.

<sup>131</sup> Acerca desse termo, utiliza-se a ampla referência que lhe é dada por Brian Tamanaha: “abrangendo a totalidade da história, a cultura, os recursos humanos e materiais, as composições religiosas e étnicas, a demografia, o conhecimento, as condições econômicas e a política” (TAMANAHA, Brian Z. O primado da sociedade e as falhas do Direito e Desenvolvimento. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, 6 (1), jan-jun 2010, p. 178).

### 2.3.1 Os três momentos na história

Acima, quando da apresentação histórica da relação da economia brasileira com o mundo (subtópico 2.2.3.1), estabeleceu-se a importância dos acordos de Bretton Woods para o desenvolvimento, especialmente no período denominado “Trinta anos gloriosos”. As instituições internacionais decorrentes daquele concerto exerceram o papel de propulsoras da economia mundial, em especial para os países do terceiro mundo.

Alargando um pouco mais o olhar sobre a história, verifica-se que o pano de fundo sob o qual se moviam as peças naquele momento era a disputa silenciosa chamada guerra fria. Não foi à toa que os Estados Unidos tanto se empenharam no papel de reconstrutor do mundo econômico arrasado pela segunda guerra mundial: a intenção decerto foi exercer a maior influência possível sobre as mais diversas nações, de modo a conter o avanço do socialismo – e da força da União Soviética, seu maior adversário.

A história do Banco Mundial, a princípio denominado Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), contribui para explicar a temática, senão veja-se. Criado em 1944, na esteira de Bretton Woods, a princípio objetivou apenas financiar a reconstrução dos países efetivamente destruídos pela guerra, como a França, deixando claro desde o início uma de suas motivações: o empréstimo ao país europeu foi condicionado à retirada dos membros comunistas presentes no governo de coalizão francês, o que foi aceito e realizado em 1947, com a expulsão do partido comunista francês da coalizão. Por razões de ordem política semelhante, empréstimos à Tchecoslováquia e à Polônia, países do bloco soviético, foram negados na mesma época. Ressalte-se que, oficialmente, as razões para a negativa sempre foram única e exclusivamente de natureza econômica.

Vale destacar que, conquanto estivesse presente durante a conferência em Bretton Woods, a União Soviética não ratificou o acordo: em 1947, seu representante na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) denunciou que o Banco Mundial e o FMI eram apenas sucursais de Wall Street e instrumentos subordinados aos propósitos políticos de uma grande potência<sup>132</sup>.

Com o passar dos anos, o BIRD passou a ser questionado em relação à sua missão de banco de desenvolvimento, ao passo em que a medida de forças relacionadas à guerra fria recrudescia. Por volta de 1960, a vitória socialista em Cuba, dentre outros fatores, determinou

---

<sup>132</sup> PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: concepção, criação e primeiros anos (1942-60). *Varia História*. [online]. Belo Horizonte: 2012, vol. 28, n. 47, p. 401.

uma mudança na política externa norte-americana, a qual deveria passar a ser mais incisiva, em especial diante dos rumos que a conjuntura política internacional tomava.

O avanço do processo de descolonização na África e na Ásia, o acirramento da guerra fria e a clareza em relação à inexistência de fronteiras no mundo – devido à força comunista ter se aproximado a apenas 120 quilômetros de distância do território dos Estados Unidos – outrora dividido entre países do Leste (alcançados pela órbita soviética) e países do Oeste (regidos pela força americana), apressou a criação da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), em 1960, ora parte do que se chamou *World Bank*, ou Banco Mundial, juntamente com o BIRD.

A partir de então, os esforços em prol do desenvolvimento foram multiplicados. Desenvolvimento que, ressalte-se, tinha, nessa época, a finalidade única de propiciar o crescimento econômico. As atenções voltaram-se ao objetivo de incrementar economicamente os países do terceiro mundo – era a época do Estado desenvolvimentista, como visto –, o que ocorreu sem freios até as crises do petróleo da década de 1970, depois do que a ordem econômica mundial, abalada, tomaria novos rumos.

É esse o contexto histórico que propicia o surgimento, nos Estados Unidos, do movimento jurídico chamado *Law and Development*, ou Direito e Desenvolvimento.

### 2.3.1.1 Primeiro momento: 1960-1980

Houve, desde o início, alinhamento entre direito, economia, políticas públicas e as práticas das mencionadas agências internacionais. No primeiro momento, que durou da década de 1960 até o início da década de 1980, o direito era tido como uma ferramenta para tornar mais efetiva a intervenção estatal.

Os economistas do desenvolvimento acreditavam que a iniciativa privada dos países alvos de seus projetos não possuía recursos bastantes para construir as indústrias necessárias, de modo que a atuação estatal era essencial. O caminho para a industrialização passava pela política de substituição de importações. O Estado deveria ser reforçado para que pudesse desincumbir-se das funções a ele atribuídas. E o direito público era reconhecido como um potencial agente de transformação da força estatal<sup>133</sup>.

Os teóricos da época admitiram então o seguinte pressuposto: se o desenvolvimento (político e econômico) exige um direito moderno, como Weber demonstrara, então os

---

<sup>133</sup> TRUBEK, David. Law, State and the New Developmentalism: an introduction. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo; GARCIA, Helena Alviar. **Law and the New Developmental State: the Brazilian experience in Latin American context**. New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 4-5.

esforços para construir um sistema jurídico moderno onde este é ineficiente irão necessariamente gerar o desenvolvimento.

Essa base, aliadas a outras teorias sociais<sup>134</sup>, constituiu a chamada teoria da modernização, composta por quatro elementos: a racionalização, de base sociológica; a integração nacional; a democratização (que enfatizava o pluralismo, a competitividade e a responsabilização); e a mobilização ou participação popular, a ser alcançada pela educação.

Brian Tamanaha, em 1995, ao verificar o histórico do movimento Direito e Desenvolvimento, constatou a adoção dos “princípios básicos da teoria da modernização, aderindo à noção de que o progresso evolucionário resultaria, em última instância, em ideais e instituições jurídicas semelhantes àqueles vistos no ocidente”<sup>135</sup>.

Ademais, na sequência da teoria da modernização, em alguns países da América Latina desenvolveu-se a teoria da dependência. Enquanto a teoria da modernização apontava para causas internas como responsáveis pelo fracasso de algumas nações no tocante ao desenvolvimento, a teoria da dependência defendia que as origens do subdesenvolvimento encontravam-se na história e na estrutura do sistema capitalista, em especial como decorrência da colonização<sup>136</sup>.

A teoria da dependência não se ocupou diretamente das questões jurídicas. No entanto, serviu de base para o surgimento do Direito Internacional do Desenvolvimento, o qual também atribuía os descompassos estruturais do sistema econômico mundial às consequências do processo de colonização. O Direito ao Desenvolvimento passou a integrar o catálogo dos direitos humanos no âmbito internacional.

As duas teorias se mostraram incompletas, porém compatíveis com a construção do império do direito, vertente considerada central naquele momento.

Observe-se, contudo, a linha de raciocínio demonstrada por David Trubek ainda em 1972:

Há dois elementos nesse credo. Primeiro, há um conceito implícito de desenvolvimento que o equipara à evolução gradual na direção das nações industriais avançadas do Ocidente. Em segundo lugar, dada sua definição de desenvolvimento, a concepção central, de forma bastante previsível, considera que o direito moderno é igual às estruturas e culturas jurídicas do Ocidente. Deste modo,

<sup>134</sup> Especialmente as de Durkheim, Tonnies e Parsons, conforme TAMANAHA, Brian Z.. As lições dos estudos sobre direito e desenvolvimento. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, 5 (1), jan-jun 2009, p. 189 (publicado originalmente em 1995 em *The American Journal of International Law*, Washington: American Society of International Law, v. 89, n. 2, pp. 470-486, com o título *The Lessons of Law-and-development Studies*).

<sup>135</sup> TAMANAHA, Brian Z.. As lições dos estudos sobre direito e desenvolvimento. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, 5 (1), jan-jun 2009, p. 191.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 198.

pressupõe-se que o Terceiro Mundo estará condenado ao subdesenvolvimento enquanto não adotar um moderno sistema jurídico ocidental<sup>137</sup>.

A consequência imediata deste modo de pensar foi o receituário que se lhe seguiu: as agências de desenvolvimento, de modo geral, passaram a propor, nos pacotes de financiamento, reformas jurídicas homogêneas para países com as mais diversas tradições culturais ou legais. O modo de educação jurídica norte-americana, por exemplo, deveria ser necessariamente seguido por países como Brasil, Índia ou Coréia, sob pena de esses países não se livrarem do subdesenvolvimento.

Os sistemas jurídicos dos países da América Latina e de outros países em desenvolvimento não seriam capazes de produzir leis e operadores jurídicos modernos. Referidas culturas eram formalistas em excesso, segundo os críticos e estudiosos do primeiro momento do Direito e Desenvolvimento. Essa era a causa do baixo cumprimento das leis, da existência de regras inapropriadas e da pouca legitimidade do sistema. Logo, era preciso transformar essas instituições jurídicas, para que uma nova cultura surgisse. E essa mudança ocorreria mediante o transplante de instituições modernas (norte-americanas) devidamente selecionadas para cada país em desenvolvimento, segundo as circunstâncias locais<sup>138</sup>.

Faz-se necessário observar o seguinte: houve, em paralelo ao que se apresenta, um movimento de cunho socialista de Direito e Desenvolvimento, “cuja concepção considerava o direito um instrumento de vanguarda e a legitimidade vinha da fé na vanguarda e da participação popular, em vez da fidelidade constitucional”<sup>139</sup>. O ideal socialista, como se sabe, baseava-se na rejeição do capitalismo e de suas instituições. Curiosamente, a ruína do socialismo aconteceu na mesma época em que a vertente capitalista em vigor sofria os danos das crises do petróleo. A ambos, o neoliberalismo viria oferecer novas ideias e sair, temporariamente, vitorioso no debate. Retorne-se ao debate central, o da opção norte-americana.

Em 2006, David Trubek refletira o seguinte:

Lançando um olhar retrospectivo, não está totalmente claro porque se firmou a ideia de que a educação era o ponto de apoio a partir do qual todas as mudanças ocorreriam. Parece que os planejadores presumiram – paradoxalmente – que a

<sup>137</sup> TRUBEK, David. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. *In*: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 65-66.

<sup>138</sup> TRUBEK, David. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. *In*: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 188-189.

<sup>139</sup> TRUBEK, David. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? *In*: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 218.

educação jurídica era, ao mesmo tempo, altamente autônoma e muito influente. Ou seja, presumiram que seria relativamente fácil efetuar mudanças nas escolas de direito porque estavam mais livres das forças do “formalismo” do que os magistrados e os advogados, ao mesmo tempo que pensavam que, uma vez ocorrida a mudança nas escolas, ela influenciaria imediatamente os modos de julgar e os métodos de advogar<sup>140</sup>.

Era preciso realizar, portanto, uma reforma cultural e transplantar instituições jurídicas ditas modernas para esses países de culturas tão variadas. Muito esforço foi dispendido nessa direção: acadêmicos produziram análises sobre as faculdades da Ásia, da América Latina e da África, com o argumento de que o treinamento para que os juristas aprendessem instrumentalidades levaria a uma mudança a qual diminuiria a distância entre a atuação das profissões jurídicas e suas possibilidades, no tocante ao desenvolvimento<sup>141</sup>.

Com o desenvolvimento jurídico se conseguiria atingir o desenvolvimento social e econômico que tanto se almejava.

No entanto, as reflexões que se seguiram à prática levaram à rápida percepção das falhas desse modelo. Em 1974, David Trubek e Marc Galanter publicaram uma análise crucial para aquele momento, em artigo intitulado *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*<sup>142</sup>.

Segundo aqueles autores, as suposições do legalismo liberal que pautava o norte do movimento *Law and Development* não refletiram sobre a possibilidade de a modernização da profissão jurídica ampliar as desigualdades sociais e reduzir a participação na tomada de decisões. Isso porque em algumas sociedades, a distribuição dos serviços jurídicos é realizada basicamente em razão de seu preço. A ser assim, juristas modernos, atualizados, melhor educados, certamente elevariam o valor de seus serviços, fortalecendo apenas os já favorecidos economicamente.

Ademais, considerando que diversos daqueles países em desenvolvimento viviam em regime autoritários, a instrumentalização da orientação jurídica levaria ao enfraquecimento das garantias que porventura cercassem os direitos individuais. A definição das metas de desenvolvimento proviria daquela elite tecnocrática responsável pelo autoritarismo no poder e isso facilitaria o trabalho de erosão das tradicionais garantias de liberdade.

<sup>140</sup> TRUBEK, David. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 190.

<sup>141</sup> TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina “direito e desenvolvimento”. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 144-145.

<sup>142</sup> *Winsconsin Law Review*, n. 4, p. 1062-1102.

Com o correr do tempo, a melhora das habilidades instrumentais produziria juristas mais bem treinados a serem cooptados pelos mais favorecidos, distanciando-se dos programas de desenvolvimento, fazendo com que estes fossem relegados à marginalidade<sup>143</sup>.

Desta feita, os acadêmicos passaram a duvidar de seus próprios propósitos: o transplante de instituições jurídicas norte-americanas, ou do modo instrumental de pensar o Direito, para nações em desenvolvimento não seria necessariamente efetivo e bom. Provavelmente não se conseguiria o desenvolvimento jurídico desejado. O movimento, então, entrou em crise: seu etnocentrismo era evidente.

No Terceiro Mundo havia muitos regimes autoritários ou totalitários; em várias nações, as instituições estatais eram quase desimportantes em relação ao poder de tribos, clãs ou comunidades locais; geralmente as normas são impostas por uma minoria a uma maioria e só são efetivamente cumpridas quando são infrações e não quando são metas; em alguns países os Tribunais não têm independência e tampouco são importantes. Ou seja, as premissas falhavam por toda parte.

De acordo com Trubek e Galanter, a crise fez com que os acadêmicos olhassem para seu próprio direito liberal e concluíssem que o sistema norte-americano era dotado, ele próprio, de variadas falhas em suas premissas. O direito não era adequado ao atingimento dos fins sociais nem nos Estados Unidos, então “talvez ele seja uma barreira ainda maior à compreensão da realidade jurídica do Terceiro Mundo”<sup>144</sup>.

Considerando aquele contexto histórico da guerra fria, era compreensível que todas essas falhas não tivessem sido levadas em consideração no primeiro momento. O louvor em prol do estado de direito se justificava porque era ele uma das características fundamentais que diferenciavam os Estados Unidos dos países socialistas.

Ocorre que, diante dessa perspectiva, a crise evidenciada tinha potencial para destruir o movimento do Direito e Desenvolvimento. Parecia não haver saídas naquele labirinto, pois as bases que o sustentavam jamais tinham sido sólidas.

Como se não bastasse, o tema do desenvolvimento se confundia com o crescimento econômico. A economia internacional começou a ruir com a primeira crise do petróleo de 1973 e praticamente foi ao chão com a crise seguinte, em 1979. Some-se a isso aqueles

---

<sup>143</sup> TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina “direito e desenvolvimento”. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 145-149.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 155.

fatores de desordem acadêmica e tem-se, aparentemente, o fim do campo de estudos ora tratado.

Isso quase aconteceu. Os estudos minguaram, os financiamentos foram reduzidos, o campo esmoreceu e a economia tomou novos rumos, ares neoliberais se aproximavam, como já se esclareceu. Atrelado à questão econômica, o estudo sobre o desenvolvimento também navegou para novos mares e levou com ele a vertente jurídica.

Observe-se a seguinte conclusão de Trubek e Galanter em 1974:

Se a história das revoluções em ciências naturais fosse um guia apropriado para os estudos sobre direito e desenvolvimento, poderíamos prever que, em algum momento no futuro, surgirão novas perspectivas sobre o direito na sociedade e sobre o desenvolvimento do direito no Terceiro Mundo, e estas perspectivas tornar-se-ão a base para futuras pesquisas sobre direito e desenvolvimento. Quando este novo paradigma surgir, os acadêmicos poderão dar por encerradas as atuais filosofias, moralizações e disputas, dedicando-se a um trabalho concreto de pesquisas e atividades de assistência<sup>145</sup>.

Esse diagnóstico é precioso, porque se revelou acertado. Isso não ocorreu, é verdade, no segundo momento, do qual se irá tratar a seguir, mas só bem depois, já próximo do momento histórico em que se escreve, mediante um olhar realmente diferenciado e inédito dos caminhos a serem percorridos pelo direito em favor do desenvolvimento. É o que se verificará diante do estudo sobre o terceiro momento vivido por essas ideias.

### 2.3.1.2 Segundo momento: 1980-2008

Uma nova roupagem a velhas ideias liberais gerou o chamado neoliberalismo. No intento de resolver a crise de âmbito internacional provocada em parte pela alta dos preços do petróleo, verificou-se que o protecionismo estatal era ineficiente.

No começo, “Direito e desenvolvimento faziam parte da resposta do Ocidente ao comunismo, uma parte da promessa, descumprida com muita frequência, de que o sistema econômico liderado pelo Ocidente poderia promover o crescimento econômico com liberdade”<sup>146</sup>.

Agora o mundo estava diante de um novo contexto, no qual os mercados nacionais controlados pelo estado sucumbiram pela mencionada crise, de modo que era necessário criar um mercado global, aberto, com mínima participação estatal e livre movimentação de bens e

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>146</sup> TRUBEK, David. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 198.

capitais. Em 1989, o absoluto colapso da União Soviética ajudou os teóricos da nova ordem econômica capitalista a legitimarem seu discurso e sua ideologia.

O impacto do neoliberalismo sobre o modo de considerar o desenvolvimento foi sentido: o foco saía do Estado para o mercado; do crescimento interno para o comércio internacional (capitaneado pelas exportações); e do fluxo de capitais estatais para investimentos estrangeiros diretos. E mais uma vez se criou a necessidade de alterar os sistemas jurídicos para permitir o avanço dessas mudanças.

As instituições de mercado eram engessadas mundo afora pelo rigorismo com que se as fundamentava juridicamente. Junto a isso, tem-se a difusão de novos atores jurídicos internacionais, escritórios com atuação global e sedentos pela capacidade de serem ativos nos novos mercados.

A seu turno, as agências de desenvolvimento passaram a ter um novo papel, condizente com o novo influxo econômico e passaram a apoiar essas reformas jurídicas tratadas como essenciais. Passava a ser necessário construir o que veio a ser conhecido como “império do direito”, dismantelandos sistemas jurídicos que sustentaram governos autoritários e ditatoriais para criar novas culturas e instituições.

Resta destacar que o movimento *Law and Development* apontava para o crescimento econômico como responsável pela transformação cultural que levaria à democracia e à proteção dos direitos humanos. Por isso se defendia, nesse segundo momento, a criação de garantias constitucionais, revisões judiciais, maior independência do judiciário e acesso à justiça<sup>147</sup>.

Outro aspecto que levou ao desejo de se erigir o império do direito foi o projeto dos mercados. Como se sabe, o paradigma de substituição de importações do Estado Desenvolvimentista não se sustentava mais. E para os idealizadores do Consenso de Washington a melhor forma de se alcançar o crescimento era mantendo o estado fora da economia, ou talvez distante dela, mediante o oferecimento, por esse estado, das garantias para o funcionamento livre do mercado.

Para que houvesse uma boa governança era preciso garantir ainda mais os direitos de propriedade, o cumprimento dos contratos (através da ode à boa-fé) e a proteção contra o arbítrio do poder governamental e o excesso de regulamentações.

Mais uma vez, eram propostas reformas institucionais. Nesse segundo momento, porém, elas não se concentraram na educação jurídica: se impuseram a todos os aspectos do

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 201.

sistema jurídico. Deste modo, a administração da justiça, a celeridade processual e a ênfase nos contratos e na propriedade eram elementos centrais para garantir o sucesso da economia de mercado.

Novamente se comprou a crença do sucesso do transplante institucional. Houve disposição para realizar reformas em todas as partes e ao mesmo tempo, baseada no modelo de império do direito homogêneo para todas as nações.

De certo modo, estavam-se repetindo os erros do primeiro momento do Direito e Desenvolvimento<sup>148</sup>. E as críticas surgiram na mesma medida.

A tentativa de implantar um único modelo para o mundo inteiro estava fadada ao fracasso: instituições jurídicas são eficazes dentro de um contexto, o qual é diverso para cada país, para cada cultura jurídica que se enfoque. Há uma distância entre o direito dos livros, o direito das leis, e a lei posta em prática.

No modelo do império do direito, pressupunha-se que havia intervenções severas do Estado na regulamentação da economia e era preciso acabar com elas. Contudo, essa não era a realidade: os estados capitalistas usavam a lei para intervir de muitas maneiras no mercado, corrigindo suas falhas e alocando seus riscos.

Ainda assim muito investimento se realizou para implantar o império do direito. Se o primeiro momento do Direito e Desenvolvimento pode ser considerado de pequena escala, envolvendo apenas algumas dezenas de projetos na África e na América Latina, o segundo momento foi um negócio em grande escala: bilhões de dólares foram investidos por agências bilaterais e multilaterais e também por fundações privadas<sup>149</sup>.

A partir de 1990, o Banco Mundial passou a financiar prioritariamente programas de requalificação institucional, executados internamente pelos próprios países alvos dos projetos<sup>150</sup>. Foram 330 projetos apoiados desde então, a propósito do império do direito<sup>151</sup>, somando um gasto de 2,9 bilhões de dólares<sup>152</sup>.

---

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>149</sup> SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. Introduction: The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 3.

<sup>150</sup> TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. **Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 39.

<sup>151</sup> Sobre a atuação do Banco Mundial nesse contexto de Direito e Desenvolvimento e o império do direito, cf. SANTOS, Alvaro. The World Bank's uses of the "rule of law" promise in economic development. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 253-300.

<sup>152</sup> TRUBEK, David. O "império do direito" na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 186.

Contudo, o neoliberalismo não era imune às crises capitalistas, e elas vieram com força: a partir dos países asiáticos, alcançaram a China e o Brasil (em 1999). Os países que mais implementaram o ideário neoliberal, como Chile e Argentina, ficaram economicamente arrasados. As promessas de desenvolvimento jamais foram efetivadas.

Na esteira dessas reflexões, várias dúvidas tem-se lançado sobre as ideias desse segundo momento, tais como: se o império da lei é de fato suficiente para atrair investimentos estrangeiros, se o aperfeiçoamento técnico da administração da justiça é realmente necessário para a democracia e se o âmago do império do direito está nos tribunais<sup>153</sup>. E a principal: como deixar de fora os direitos sociais e preocupar-se somente com as questões de mercado?

Assistiu-se, então, a um novo declínio do movimento *Law and Development*. Dessa vez, reformulou-se, negativamente, a relação de causalidade entre direito e desenvolvimento. Os teóricos assumiram seu déficit de conhecimento e a necessidade de mais aprendizado sobre as singularidades de cada país. E também definiram incorporar o debate sobre direitos sociais na agenda de reformas pró-mercado.

David Trubek, em 2006, apresentou um novo diagnóstico para o futuro, o qual merece ser avaliado:

Minha opinião é que há uma abertura para a introdução de novas ideias. Vejo o presente como um momento decisivo, em que é possível passar da crítica da ortodoxia para a reconstrução. Desse modo, penso que os intelectuais progressistas deveriam engajar-se construtivamente no projeto de IDD [império do direito]. Apoio valores como dignidade humana, igualdade e justiça que estão entranhados na ideia do império do direito. [...] Isso sugere que a batalha por metas progressistas pode ser compatível com os esforços por criar algo chamado “o império do direito”. E apresenta a possibilidade de que os projetos de desenvolvimento de IDD possam ser moldados para servir a toda a população, não apenas à elite econômica. Existem grupos no mundo em desenvolvimento que buscam fazer exatamente isso<sup>154</sup>.

Novamente, Trubek, em seu otimismo, estava correto. Mas não é que o império do direito tenha sido implementado. Na verdade, a desilusão com o neoliberalismo permitiu o surgimento de novas ideias. E dessa vez, elas não se apresentaram em um só lugar: vêm de todas as partes do mundo em desenvolvimento.

Aquela abertura para o social motivou, de certa forma, a chegada do terceiro momento, especialmente após a crise econômica internacional de 2008. E não apenas Trubek visualizou a novidade. Outros teóricos alertavam, na mesma época, inclusive fazendo

<sup>153</sup> CAROTHERS, Thomas. **Promoting the Rule of Law Abroad**: The Problem of Knowledge. Carnegie Endowment for International Peace Rule of Law Series. Working Paper n. 34, 2003, pp. 6-8.

<sup>154</sup> TRUBEK, David. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 215.

referência à influência das novas ideias sobre desenvolvimento apresentadas por Amartya Sen desde 1999.

É o caso de Kerry Rittich, que apontou para a necessidade de se considerar um conceito mais humano, sensível e maduro de desenvolvimento<sup>155</sup>. No sua análise sobre o segundo momento do Direito e Desenvolvimento, Rittich avaliou o que denominou de ascensão do social, inclusive diante dos projetos financiados pelo Banco Mundial. Segundo ele, a reformulação da soberania estatal, diante da nova agenda de governança, e o surgimento de um novo ativismo estatal (no tocante às relações entre o poder público e os agentes privados), permitiram maiores preocupações sociais<sup>156</sup>.

Esse novo ativismo estatal exige uma maior participação de novos atores, realçando a democracia, ainda que estejam essas mudanças vinculadas às consequências do fortalecimento do mercado, o que é paradoxal.

A crise de 2008 serviu justamente para mostrar essa disparidade entre as intenções de tornar o livre mercado cada vez mais robusto e a efetivação dos valores sociais.

### 2.3.1.3 Terceiro momento: 2008 até aqui

Considerando que a economia de mercado pode falhar e que a intervenção do Estado na economia pode ser importante, as discussões que envolvem o terceiro momento do Direito e Desenvolvimento se pontuam no conceito de desenvolvimento que inclui a liberdade. Além disso, o direito deixou de ser uma ferramenta para se atingir o desenvolvimento e passou a ser aceito como um fim em si mesmo. Isto é, as próprias instituições legais configuram parcela do desenvolvimento<sup>157</sup>.

Um novo ciclo de alterações na economia, no direito e nas práticas institucionais provoca a necessidade de um novo olhar sobre a temática aqui tratada.

A decadência do discurso neoliberal provocou mudanças no cenário político, em especial na América Latina, região em que muitas nações se frustraram com os efeitos do Consenso de Washington. Assim, chegaram ao poder ideias políticas diferentes, mais voltadas ao aspecto social do que ao econômico. Estavam surgindo novos ideais desenvolvimentistas a

<sup>155</sup> RITTICH, Kerry. The future of Law and Development: second-generation reforms and the incorporation of the social. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 207.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>157</sup> ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Direito e Desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? In: **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Ipea e Associações de Pós-Graduação em Ciências Humanas. II Conferência do Desenvolvimento. Brasília, 2011, p. 15.

compor um novo ativismo estatal capaz de promover crescimento e liberdade, além de igualdade, conjuntamente.

O fenômeno pode ser verificado especialmente no Brasil – e será objeto de exame específico adiante – mas também, *mutatis mutandis*, na Colômbia, no Chile, no México, na Nigéria, no Camboja, na China e na Coreia do Sul.

Os elementos deste novo estado foram coligidos por David Trubek, a saber<sup>158</sup>:

- a) ao invés de investimentos estatais diretos, confia-se primariamente no papel do setor privado como investidor;
- b) reconhecimento da atuação estatal na condução de investimentos, coordenação de projetos e prestação de informações, relacionadas em especial a projetos com múltiplos *inputs*<sup>159</sup> e retornos a longo prazo;
- c) crescente colaboração e comunicação entre os setores público e privado;
- d) maior apreço pelas exportações e relativa abertura para importações;
- e) estímulo ao empreendedorismo, à inovação e ao desenvolvimento de novos produtos, afastando a dependência do conhecimento e da tecnologia importados;
- f) incentivo aos investimentos diretos estrangeiros produtivos (e não especulativos);
- g) maior ênfase em tornar as empresas privadas competitivas, em relação à proteção da concorrência;
- h) privatização ou parcerias público-privadas na prestação de serviços públicos;
- i) impulso ao mercado de capitais interno e à indústria financeira para que ambos possam gerar e alocar recursos;
- j) dedicação à proteção social, incluindo esforços para reduzir a desigualdade, conservar a solidariedade e resguardar custos relacionados à recuperação de empresas;
- i) programas assistenciais condicionados ao trabalho ou ao investimento em capital humano por parte de seus beneficiários.

---

<sup>158</sup> TRUBEK, David. **Developmental States and the Legal Order: towards a new political economy of development and law**. Working paper of LANDS, the project on Law and the new Developmental State. Disponível em: <[http://law.wisc.edu/gls/documents/developmental\\_states\\_legal\\_order\\_2010\\_trubek.pdf](http://law.wisc.edu/gls/documents/developmental_states_legal_order_2010_trubek.pdf)>. Acesso em: 26 ago 16, pp. 10-11. (October 2010 version).

<sup>159</sup> Em economia, o termo *input* representa um fator de produção (maquinário, horas de trabalho, capital etc) ou matéria-prima utilizado para a produção de bens ou serviços. O resultado dessa produção é assinalado pelo termo *output*.

Essas condutas exigem novas políticas públicas para sua implementação – no caso brasileiro, dentre elas pode-se de logo citar o Programa do Microempreendedor Individual, objeto de detalhamentos no decorrer deste trabalho.

O estado brasileiro tem sido, de há muito, objeto dos estudos da seara do Direito e Desenvolvimento. Nesse terceiro momento, inclusive, aponta-se em nosso país um significativo exemplo desse novo ativismo estatal (neodesenvolvimentista), debate que será objeto de tópico próprio.

Nesse novo momento, o direito é utilizado para facilitar a experimentação e a inovação, mediante o estabelecimento de normas que viabilizem as parcerias público-privadas, por exemplo. O direito também tem sido bastante afetado por determinadas forças globais, como a disponibilização, pelo Banco Mundial, de modelos variados da relação jurídica com o desenvolvimento – implicando nas políticas públicas brasileiras, como se verá empós; além disso, a competitividade nacional recebe influência dessa realidade, à medida em que os investidores estrangeiros avaliam as normas antes de decidir a respeito de sua atividade. Por último, normas transnacionais, de organismos como a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Mercosul, podem afetar o ordenamento jurídico interno nesse contexto.

Como já mencionado, o Direito faz parte da noção de desenvolvimento, sendo necessário para aumentar as capacidades de um indivíduo, à luz do que se explicitou sobre o desenvolvimento como liberdade. Consoante David Trubek, “a proteção jurídica para valores constitucionais e direitos humanos, incluindo direitos econômicos e sociais, deve fazer parte da agenda de direito e desenvolvimento junto ao direito econômico e à reforma judicial”<sup>160</sup>.

A propósito das políticas públicas nessa seara, neste terceiro momento verifica-se sua base em evidências empíricas, e não mais em debates abstratos. Por exemplo, voltando ao caso do microempreendedor individual, evidencia-se diversos problemas decorrentes da informalidade, nos mais variados setores da sociedade (como o desamparo previdenciário, para citar um); assim, a política pública se determina com o objetivo de reformar a realidade.

De acordo com Rafael Zanatta,

Neste terceiro momento, os pesquisadores e a universidade exercem um papel fundamental. O experimentalismo e o processo de aprendizagem, baseado em pesquisas empíricas, são essenciais para este novo momento. A principal lição do direito e desenvolvimento do século XX é que não há script, não há um modelo único. Os sistemas jurídicos estão profundamente emoldurados pela cultura e pela

---

<sup>160</sup> TRUBEK, David. Direito e desenvolvimento no século XXI. In: **Direito e Desenvolvimento**: debates sobre o impacto do marco jurídico no desenvolvimento econômico brasileiro. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, Proposta de Trabalho, Brasília: 2010, p. 29.

sociedade. Não há um setor privilegiado para a promoção do desenvolvimento, como a reforma do ensino jurídico ou a reforma do judiciário. *One size does not fit all*. Não há fórmula desenvolvimentista que possa ser aplicada a todos os países em desenvolvimento<sup>161</sup>.

A pesquisa jurídica, portanto, há de ser guiada pelo empirismo. Definir a eficácia de determinada instituto jurídico exige a observância de fatores sociais, econômicos ou políticos, verificados na experiência prática.

Esclarecida a história que embasa o movimento *Law and Development*, mostra-se possível investigar sua natureza, o que se fará a seguir.

### 2.3.2 Configuração: um campo de estudos?

O primeiro passo desse exame é delimitar o significado da expressão campo de estudos. Em se tratando de matéria jurídica, é indispensável que haja normas a serem verificadas. Nesse aspecto, ao contrário do Direito Constitucional, que possui uma Constituição como objeto central de estudo, o Direito e Desenvolvimento, em especial neste terceiro momento de sua história, toca uma gama variada de normas, mais se aproximando do que ocorre com o campo dos Direitos Humanos.

Como se sabe, há em todas as searas do conhecimento jurídico normas dispostas a serem examinadas sob o viés dos Direitos Humanos, inclusive de cunho internacional. Algo semelhante se dá com o Direito Ambiental, por exemplo.

No caso do Direito e Desenvolvimento, tendo em vista sua natureza interseccional entre direito, economia e práticas institucionais, também é possível estudar normas jurídicas de todas as espécies mediante as lentes dessa matéria.

Ademais, um campo de estudos jurídicos também se configura pela diversidade de opiniões científicas a seu respeito, gerando acúmulo de conhecimento sobre o objeto investigado. Durante os últimos sessenta anos, ideias as mais distintas foram manifestadas a seu respeito e isso só contribuiu para o fortalecimento dos debates.

Verifique-se, então, os pressupostos teóricos mais recentes que ajudam a consolidar o Direito e Desenvolvimento, em seu terceiro momento, como um campo de estudos jurídicos.

---

<sup>161</sup> ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Direito e Desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? In: **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Ipea e Associações de Pós-Graduação em Ciências Humanas. II Conferência do Desenvolvimento. Brasília, 2011, p. 17.

A princípio, retome-se a doutrina de Amartya Sen, segundo a qual direito, democracia e liberdade compõem a verdadeira definição de desenvolvimento<sup>162</sup>, como se examinou há pouco.

Em seguida, embora anteriores, as lições de Douglass North são tidas como essenciais ao alicerce do Direito e Desenvolvimento, pois aquele autor explicitou a importância das instituições para a condução dos processos políticos e econômicos formadores de uma sociedade, no que ficou conhecido como Nova Economia Institucional.

Instituições, no caso, são as regras do jogo de uma sociedade, isto é, são restrições concebidas pelo homem e responsáveis por moldar as interações entre os indivíduos. Assim, elas estruturam os incentivos às trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. Logo, analisar as mudanças institucionais é a chave para compreender como as sociedades evoluem ao longo do tempo<sup>163</sup>.

Quanto maior o grau de certeza relativo às instituições, melhor é a estrutura da vida cotidiana, pois elas guiam a interação humana. As escolhas dos indivíduos são definidas e limitadas pelas instituições, as quais podem ser formais (como códigos, leis, constituições ou direitos de propriedade) ou informais (a exemplo dos costumes, tradições ou regras de comportamento)<sup>164</sup>.

Nesse contexto, a estruturação da sociedade depende daquele nível de certeza e adequação das instituições frente às escolhas humanas. E quanto maior a organização social, maior sua capacidade de se desenvolver<sup>165</sup>.

Outro aspecto importante da obra de Douglass North, para o Direito e Desenvolvimento, é seu conceito de *path dependence*, cujo significado é a dependência da trajetória histórica. No caso da América Latina, North verificou que a história de sua formação decorreu de um processo de colonização distinto daquele havido no norte do continente americano. Os países latinos perpetuaram tradições centralizadoras e burocráticas de herança ibérica. De acordo com Patrícia Borba Vilar Guimarães, essas premissas geraram

---

<sup>162</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

<sup>163</sup> NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990, p. 3.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>165</sup> Vale destacar que a organização social, para Douglass North, depende da interação entre instituições, organizações e regras de direito. As organizações também fornecem estrutura para as interações sociais; podem ser políticas (como os partidos políticos), econômicas (a exemplo das empresas), sociais (é o caso das igrejas) ou educacionais (as universidades, *exempli gratia*). Constituem, portanto, grupos de indivíduos reunidos pelo mesmo propósito de atingir determinados objetivos.

“um consenso entre os doutrinadores acerca da importância das instituições e da formação dos modelos de Estado, fundados no direito”<sup>166</sup>.

Em 1995, estudos de Brian Tamanaha sobre as lições do Direito e Desenvolvimento, inclusive mediante a aplicação das teorias da modernização e da dependência, concluíram o seguinte:

- A modernização é necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento econômico.
- A aparência de que um império do direito existe é proveitosa, mas não é o bastante, para o desenvolvimento político.
- Além de tais mínimos, o Direito não é de importância primordial.
- A teoria da dependência estava parcialmente certa e parcialmente errada; a teoria da modernização estava equivocada em parte, e ainda é muito cedo para dizer se estava parcialmente certa; contudo, o império do direito é compatível com ambas.
- Países em desenvolvimento irão se beneficiar – isto é, a qualidade de vida de seus cidadãos irá melhorar –, se desenvolverem suas próprias variantes do conteúdo mínimo do império do direito.
- O conteúdo mínimo do império do direito pode ser mais bem estabelecido por meio de esforços voltados ao desenvolvimento jurídico – isto é, a criação de instituições jurídicas e do corpo da doutrina jurídica.
- O trabalho dos teóricos de Direito e Desenvolvimento sempre foi substancialmente um reflexo das questões e das preocupações ocidentais.
- A teoria do Direito e Desenvolvimento, em particular, e estudos sobre direito e desenvolvimento, em geral, podem ser vistos, em grande medida, como uma discussão acadêmica do Ocidente, no mínimo no que se refere ao presente<sup>167</sup>.

Por sua vez, a contribuição de David Trubek tem se mostrado seminal, como se pode perceber pelas tantas vezes em que seus variados escritos vêm sendo citados neste estudo. Em 2006, admitindo a concepção ampliada de desenvolvimento presente na obra de Amartya Sen, Trubek e Alvaro Santos encontram no direito um instrumento para, além de criar e proteger

<sup>166</sup> GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. **Contribuições teóricas para o direito e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Ipea, 2013, Texto para Discussão n 1.824, p. 20.

<sup>167</sup> TAMANAHA, Brian Z.. As lições dos estudos sobre direito e desenvolvimento. *In: Revista Direito GV*, São Paulo, 5 (1), jan-jun 2009, pp. 208-210.

mercados, contê-los em seus excessos, bem como para auxiliar os menos favorecidos economicamente no contexto de superação das desigualdades<sup>168</sup>.

Além disso, defendem a necessidade de observância do pluralismo jurídico, o que implica em deixar ao largo a velha prática de transplante integral de sistemas jurídicos “melhores” para outros países. Assim, as novas abordagens da matéria devem estar adequadas ao contexto interno de cada país.

Era a renovação do movimento, o qual entraria no seu terceiro momento, examinado no tópico anterior. A partir de então, a doutrina sobre o assunto recebeu diversos pontos de vista.

No mesmo ano de 2006, Kenneth Dam relaciona o Estado e as instituições, com ênfase na lei, como propulsores da prosperidade econômica, tendo por referências teóricas as ideias de Ronald Coase e Douglass North, a respeito dos custos de transação e das instituições, respectivamente.

Dam estuda as instituições legais expoentes do direito civil clássico, tais como os direitos de propriedade e as normas sobre contratos, além do Poder Judiciário e do mercado financeiro, relacionando-as com o crescimento econômico<sup>169</sup>.

No mesmo ano, em artigo no qual examina a economia da China sob a ótica do *Law and Development*, Dam propõe o reforço da ótica institucionalista na adoção dos modelos de desenvolvimento<sup>170</sup>.

Outro trabalho importante sobre a questão, e que intensifica a análise sobre o campo de estudos do Direito e Desenvolvimento, foi o *Working Paper* publicado em 2008 por Wahiduddin Mahmud, Sadiq Ahmed e Sandeep Mahajan a propósito dos aspectos econômicos havidos nos últimos 30 anos em Bangladesh, relacionando instituições e reformas econômicas, as quais redundaram em um desenvolvimento econômico e social, baseado em indicadores de desenvolvimento humano<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. Introduction: The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006.

<sup>169</sup> DAM, Kenneth. **The Law-Growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development**. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

<sup>170</sup> DAM, Kenneth. **China as a Test Case: Is the Rule of Law Essential for Economic Growth?** Chicago: SSRN; John M. Olin Law & Economics; The Law School University of Chicago, 2006. Working Paper n. 275. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=880125](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=880125)>. Acesso em: 29 ago 16.

<sup>171</sup> SADIQ, Ahmed; SANDEEP, Mahajan; MAHMUD, Wahiduddin. **Economic Reforms, Growth and Governance: The Political Economy Aspects of Bangladesh's Development Surprise**. The World Bank, Commission on Growth and Development, 2008. Working Paper n. 22. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/763541468013237841/pdf/577220NWPOBox353766B01PUBLIC10gcwp022web.pdf>>. Acesso em: 29 ago 16.

Em 2008, Kevin Davis e Michael Trebilcock refletiram sobre a produção mais recente, à época, sobre Direito e Desenvolvimento, concluindo que havia uma literatura empírica inconclusiva quanto a questões como a importância do direito para determinar resultados sociais ou econômicos nas sociedades em desenvolvimento ou a existência de obstáculos a reformas conducentes ao desenvolvimento ou ainda se essas reformas serão capazes de fazê-lo e quais seriam os atores por elas responsáveis<sup>172</sup>.

Referido estudo verifica a existência de consenso sobre a importância das instituições jurídicas para o desenvolvimento, mas não acerca de quais instituições seriam essas. E sua conclusão é ela própria uma nota otimista, observe-se:

Concluimos então (seguindo o ponto de vista de Pande e Udry) que a próxima fronteira de pesquisa provavelmente pedirá uma análise muito mais trabalhosa e sensível ao contexto dos regimes jurídicos e instituições específicos (formais e informais) de determinadas sociedades e de suas reformas potenciais avaliadas em comparação com algum conjunto de objetivos amplos ou mais generalizáveis de desenvolvimento. Cremos que os teóricos do direito podem desempenhar um papel valioso nesse tipo de pesquisa, e devido a sua importância, os instamos a assumir esse desafio<sup>173</sup>.

A partir desse momento, resta patente o cenário institucional sobre o qual se pauta o atual momento do Direito e Desenvolvimento.

Brian Tamanaha, em 2010, verifica o conjunto de conhecimentos acumulados sobre a temática e conclui que não se está diante de um campo de estudos, mas sim de um conjunto de análises sem coerência interna. Não haveria uma base unificadora exclusiva sobre a qual se formasse um campo próprio ao Direito e Desenvolvimento<sup>174</sup>.

Olhando retroativamente, Tamanaha estava correto, pois, até ali, os estudos sobre o tema não tinham unidade. Havia inúmeros projetos financiados e realizados por organizações as mais diversas com a finalidade de proporcionar o que se entendia por desenvolvimento a diversos países considerados não avançados.

Como visto, o império do direito, de cunho neoliberal, repetiu os erros do passado ao desconsiderar as questões internas diante de seus projetos de transplantar instituições dos países ditos desenvolvidos. Ou seja, eram intervenções integralmente externas em um ordenamento jurídico.

<sup>172</sup> DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J.. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, 5 (1), jan-jun 2009, publicado originalmente em *American Journal of Comparative Law*, Salem (Oregon): American Society of Comparative Law, v. 56, n. 1, p. 895-946, 2008, com o título *The Relationship between Law and Development: optimists versus skeptics*.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>174</sup> TAMANAHA, Brian Z. O primado da sociedade e as falhas do Direito e Desenvolvimento. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, 6 (1), jan-jun 2010, p. 179.

Tamanaha asseverou que “ninguém sabe o que é o ‘Império do Direito’ em sentido concreto, assim como ninguém sabe como chegar até ele”<sup>175</sup>. Daí porque não haveria um campo de estudos verdadeiro sob o rótulo *Law and Development*. Os esforços por reforma, segundo ele, dependem das visões culturais e dos incentivos em jogo, devendo-se reconhecer que os países de interesse dos projetos de Direito e Desenvolvimento possuem dinâmicas sociais, culturais, econômicas, políticas e jurídicas completamente distintas umas das outras.

Também em 2010, Mario Gomes Schapiro discute os limites da abordagem em relação ao sistema financeiro. A princípio, o autor reflete sobre dois problemas da agenda sobre *Law and Development*: a estreita concepção sobre o papel do direito e uma confiança exagerada sobre o papel das reformas jurídico-institucionais para alterar os atributos materiais, constituídos historicamente, dos arranjos nacionais<sup>176</sup>.

No entanto, a análise de Schapiro denota que o direito desempenha um leque variado de papéis, para além da garantia da ordem e da proteção dos indivíduos. Ademais, os arranjos institucionais tendem a ser dependentes da trajetória pregressa (*path dependence*), daí porque as reformas que geram alterações forçadas têm pouca probabilidade de darem certo e muito menos de contribuírem para o desenvolvimento. Logo, “as reformas tendem a ser melhor sucedidas à medida que os *policy makers* forem capazes de reconhecer os encadeamentos locais e, a partir deles, estabelecer um arcabouço de regras e práticas”<sup>177</sup>.

Schapiro salienta que autores que se debruçaram sobre casos específicos de políticas públicas bem sucedidas mundo afora verificam que as nações se valem de intervenções baseadas no aprendizado, no processamento e na reação do próprio arranjo institucional:

Isto é, em vez de aderirem a um pacote pré-moldado de regras e desenhos institucionais, as políticas exitosas têm se valido de uma espécie de autoalavancagem (*bootstrapping*) institucional. Trata-se, portanto, de uma compreensão que toma a relação entre direito e desenvolvimento em uma dupla e conjugada perspectiva: (i) a da oferta de instituições positivas (perspectiva *top down*) e (ii) a da demanda forjada localmente (perspectiva *bottom up*).

No que respeita ao papel do sistema financeiro nesse cenário, Schapiro exemplifica com o sistema financeiro brasileiro um panorama em que o estado atua no mercado, mediante os bancos estatais, através de financiamentos de longo prazo. Recomenda, ao fim, que se compreenda as vicissitudes do arranjo nacional, optando por um incremento institucional a

---

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 207.

<sup>176</sup> SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, 6 (1), jan-jun 2010.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 243.

partir dos encadeamentos locais<sup>178</sup>. É preciso, segundo ele, criatividade e experimentalismo institucional.

Ainda no ano de 2010, Eli Diniz apresentou estudo sobre as novas nuances que envolvem a relação entre os diversos setores sociais, o estado e o desenvolvimento, a qual se caracteriza por uma complementaridade. Assim, o estado, as empresas, o mercado, as associações e os grupos de interesse são partes de um mesmo conjunto produtivo, “no sentido em que estão inseridos numa configuração institucional mais abrangente, a qual define regras, valores, incentivos e restrições que condicionam o desempenho dos diferentes atores”<sup>179</sup>.

Segundo a autora, o Estado necessita intervir de modo a coordenar a ação dos agentes públicos e atores privados em prol da consecução de metas coletivas. E tais metas não podem deixar de lado questões importantes como a disparidade na distribuição de renda ou a proteção ambiental. Isso tudo em razão da expansão do conceito de desenvolvimento, o qual inadmitte ser alcançado sem buscar resolver problemas historicamente acumulados, a exemplo do déficit de inclusão social. Essa visão de Eli Diniz coaduna-se com o novo ativismo estatal no Brasil, a ser melhor examinado adiante.

O relacionamento entre os diversos grupos da sociedade civil com o capital, mediados por alguma intervenção estatal sob o viés de desenvolvimento atual é o tema do trabalho de Peter Evans, publicado em 2011. Mediante o exame conjunto das trajetórias recentes de três duplas de países, Brasil e África do Sul; China e Estados Unidos; e Coreia do Sul e Taiwan, o autor defende que a capacidade de expansão precisa da confiança dos setores sociais na capacidade estatal para responder às preferências coletivas.

Evans verificou que a receptividade e as predisposições dos agentes estatais, de todas as esferas, para essa nova realidade de participação é crucial nesse modelo. Ele adverte, porém, que essa capacidade de expansão ainda precisa de esforços para ser realizada na prática. As nações analisadas apresentam sempre capacidades parciais, sendo que Taiwan e Coreia do Sul, com sua experiência de inovação industrial como instrumento de transformação, com base estatal, em busca do desenvolvimento, são os casos mais interessantes para análise<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 247.

<sup>179</sup> DINIZ, Eli. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, 1(1):7-27, jan-abr 2010. Disponível em: < [http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_1\\_1.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf)>. Acesso em 30 ago 16, p. 18.

<sup>180</sup> EVANS, Peter. **The Capability Enhancing Developmental State**: Concepts and National Trajectories. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento – CEDE, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n. 63, março 2011. Disponível em: < <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD63.pdf>>. Acesso em: 30 ago 16.

Também no ano de 2011 há uma nova contribuição de Brian Tamanaha ao debate, que já demonstra sinais de uma certa homogeneidade. O autor aponta para o pluralismo legal, o qual, em sua forma comum, envolve a presença de normas ou instituições, paralelas ao Estado, identificadas com costumes, tradição ou religião ou com tribunais locais e informais<sup>181</sup>.

Tamanaha observa que algo semelhante, no tocante ao transplante de instituições que caracterizou o império do direito, ocorreu à época das colonizações, nos séculos XVIII e XIX, em que os regimes havidos nas metrópoles eram impostos e transplantados para as colônias. Atualmente, quando se olha para o pluralismo legal, observa-se tanto as instituições legais quanto os atores presentes na arena social<sup>182</sup>. Para o autor, as iniciativas de desenvolvimento dependem do comprometimento das pessoas de dentro da sociedade, as quais são aptas a realizarem os objetivos propostos.

Mario Schapiro e David Trubek organizaram o livro “Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS”, lançado em 2012, comparando o ambiente institucional brasileiro com aquele encontrado na Rússia, na Índia e na China. A coletânea reúne estudos sobre políticas sociais, propriedade intelectual e inovação, comércio internacional, financiamento doméstico, defesa da concorrência, justiça e reforma do judiciário e investimento estrangeiro. A respeito do tema geral, encontra-se o artigo Redescobrimo o Direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal, dos organizadores da obra.

Na linha do terceiro momento do *Law and Development*, Trubek e Schapiro destacam a revisão da triangulação entre concepção de desenvolvimento, setor de liderança e veículo de governança, mediante novas conciliações entre o estado e a sociedade e o estado e o mercado:

No novo desenvolvimentismo o Estado e a intervenção das políticas públicas assumem um papel robusto, demandando uma atuação intensa da burocracia, embora não tenda ao dirigismo como único ideal de intervenção pública. Em outros termos, a burocracia estatal encarrega-se da gestão e coordenação dos processos de desenvolvimento, do monitoramento das políticas públicas e da constante revisão e ajuste dos procedimentos de governança. Da mesma forma, os objetivos do desenvolvimento, ainda que não sejam definidos de modo vertical (*top down*), decorrem de escolhas públicas, coletivas e interações econômicas. São, portanto, menos fruto de sucessivas (e randômicas) decisões privadas e mais atrelados a coordenações públicas, matizadas por composições político-privadas<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> TAMANAHA, Brian Z. **The Rule of Law and Legal Pluralism in Development** (July 1, 2011). Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper No. 11-07-01. Available at SSRN, Disponível na internet: <<http://ssrn.com/abstract=1886572>>. Acesso em 30 ago 16, p. 8.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>183</sup> TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. **Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 52-53.

Assim, os autores concluem como adequada a compreensão de que mais promissoras são as intervenções que favoreçam os processos de experimentação, de autodescoberta e de diálogo horizontal, em relação àquelas cujos objetivos de desenvolvimento são pré-fabricados. Além disso, estabelecem que os estudos de caso, as evidências empíricas e a formulação de indicadores não enviesados são alguns dos instrumentos que os teóricos do Direito e Desenvolvimento podem se valer na realização de novos trabalhos neste que é um campo de estudos moderno. Ao lado de tudo isso, defendem que a prática democrática é a garantia de se poder ter soluções responsivas e não meramente tecnocráticas sobre a temática<sup>184</sup>.

David Trubek publicou, em 2012, uma análise sobre os 50 anos do Direito e Desenvolvimento. Nesse exame, o autor identifica as três grandes funções do direito no movimento até ali: a) pode ser um instrumento utilizado pelos estados para promover o desenvolvimento; b) pode ser uma barreira para o desenvolvimento econômico; e c) deve ser uma ferramenta para facilitar a tomada de decisão pelos agentes privados<sup>185</sup>.

Em seguida, Trubek enumera o que chamou de complexo legado do Direito e Desenvolvimento referente ao século XX. Segundo ele, até ali o campo acadêmico esperado nunca se materializou. Além disso, alguns dos projetos transplantados falharam e algumas leis não funcionaram. E por último, há conflito entre as muitas ideias dominantes daquele período.

Ainda no citado estudo, Trubek volta o olhar para o século XXI, afirmando que em sua primeira década vislumbrou-se um aumento na atenção acadêmica conferida ao Direito e Desenvolvimento. Vários livros surgiram e muitos estudos especializados foram publicados. Apresentavam-se novas ideias, novas forças e novas instituições<sup>186</sup>.

O direito, então, passava a ser visto como potencial facilitador de inovação. Reconheceu-se que as forças globais estavam afetando o direito mais intensamente a cada dia; que o direito é, de per si, parte do desenvolvimento; e que pesquisas empíricas são necessárias. Outro aspecto mencionado por Trubek foi o crescimento do interesse pela matéria nos grandes países em desenvolvimento como Brasil, Rússia, Índia e China.

No ano seguinte, em 2013, tem-se o lançamento da obra *Law and the New Developmental State: the Brazilian experience in Latin American context*, organizada por

---

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>185</sup> TRUBEK, David. **Law and Development 50 Years On**. (October 15, 2012). University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1212. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2161899>>. Acesso em: 30 ago 16, p. 3.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 5.

David Trubek, Alvaro Santos, Diogo Coutinho e Helena Alviar Garcia<sup>187</sup>. O livro se pontua pela existência de um novo ativismo estatal no Brasil, especialmente tratado no artigo *New State Activism in Brazil and the Challenge of Law*, de David Trubek, Diogo Coutinho e Mario Schapiro, a ser examinado adiante. Além disso, há estudos sobre as experiências colombianas e mexicanas sobre Direito e Desenvolvimento e um artigo específico de David Trubek sobre o novo desenvolvimentismo, intitulado *Law, State and the New Developmentalism: An Introduction*, o qual apresenta a obra em sua inteireza e já foi objeto de comentários acima.

Nesse momento, importa deixar claro que as bases sobre as quais se firma atualmente o Direito e Desenvolvimento possuem premissas semelhantes, calcadas em uma atuação estatal que se importa com as instituições locais e com a sociedade em busca de ideias sobre o desenvolvimento a serem efetivadas para alcançar a liberdade humana.

Também em 2013, Diogo Coutinho publica o livro *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*<sup>188</sup>, inovando na matéria ao apresentar o Desenvolvimento como Igualdade, culminando em uma proposta de abordagem original, chamada Direito no Desenvolvimento, e a confronta empiricamente com a política pública redistributiva brasileira denominada Programa Bolsa Família.

Destaca-se que, adiante, em tópico específico, serão tecidas considerações sobre a mencionada abordagem, a qual será testada empiricamente neste estudo, dessa vez diante da política pública veiculada através do Programa do Microempreendedor Individual.

Mencione-se a existência da *Law and Development Review* (LDR), publicada pelo *Law and Development Institute*, especializada nos aspectos do desenvolvimento ligados a ordens jurídicas nacionais e internacionais. Em artigo nela publicado em 2015, Yong-Shik Lee, seu editor-chefe, propõe um novo modelo analítico para o Direito e Desenvolvimento<sup>189</sup>, também objeto de tópico exclusivo a seguir.

Por último, dois artigos publicados na última edição da LDR, denotam a atenção que os pesquisadores têm direcionado ao assunto, no tocante à abordagem das pesquisas e à realidade brasileira. No caso, textos em co-autoria de Mariana Prado, Diogo Coutinho e Mario Schapiro, discorrem sobre (i) a importância de aproximação do diálogo entre aqueles que se dedicam ao Direito e Desenvolvimento e os tecnocratas responsáveis pelas políticas

---

<sup>187</sup> SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo; GARCIA, Helena Alviar. **Law and the New Developmental State: the Brazilian experience in Latin American context**. New York: Cambridge University Press, 2013.

<sup>188</sup> COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>189</sup> LEE, Yong-Shik. Call for a New Analytical Model for Law and Development. *In: Law and Development Review*, June 2015, 8 (1), pp. 1-67.

públicas<sup>190</sup> e (ii) a possibilidade de reconciliação entre o estado desenvolvimentista e o regime democrático, tendo o Brasil como exemplo concreto de estudo no que se refere ao desenvolvimento financeiro, à regulação da infraestrutura e a políticas sociais<sup>191</sup>.

Diante do que se expôs, pode-se concluir que os estudos mais recentes sobre Direito e Desenvolvimento mostram homogeneidade ao partirem de pressupostos comuns e distintos daqueles que marcaram os dois primeiros momentos da disciplina. Ou seja, estão baseados numa noção de desenvolvimento para além dos critérios meramente econômicos e verificam a presença de ações semelhantes em vários países em desenvolvimento, no que toca à atividade estatal, à atuação institucional e ao pluralismo jurídico observador das questões locais (ao invés de se medirem apenas pelo transplante de instituições alienígenas). Junte-se a isso a proposta por uma metodologia própria de trabalho e uma estrutura analítica adequada a dirigir os estudos vindouros a respeito do assunto, de modo que, por essas razões, entende-se que é possível caracterizar o Direito e Desenvolvimento como um campo de estudos jurídicos.

### ***2.3.3 Novo modelo analítico de Direito e Desenvolvimento***

Yong-Shik Lee, no recente estudo mencionado, propõe um novo modelo analítico para o Direito e Desenvolvimento, com o intuito de preencher as lacunas e estabilizar o campo de estudos como uma disciplina acadêmica apta a contribuir com o progresso econômico e o crescimento dos países.

De início, defende que se determine o âmago deste campo, em razão da ausência de clareza conceitual sobre suas fronteiras. A causa principal dessa situação seria a variedade de definições existentes sobre desenvolvimento. A ser assim, o autor propõe que o foco para medir o desenvolvimento seja justamente o progresso econômico (ou desenvolvimento econômico), cujo sucesso seria a única solução permanente para superar o problema da pobreza no mundo. Um modelo analítico com esse propósito servirá como guia legislativo e institucional para os países que desejam estabelecer instituições efetivas para um desenvolvimento econômico bem sucedido. Isso porque a ausência dessa definição é a causa para a inexistência de um modelo analítico comum, o qual é necessário na avaliação das instituições ora promovidas, bem como na proposta de novas instituições eficazes em prol do desenvolvimento.

---

<sup>190</sup> PRADO, Mariana Mota; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Law and Development: An Evolving Research Agenda. *In: Law and Development Review*, December 2016, 9 (2), pp. 223-231.

<sup>191</sup> PRADO, Mariana Mota; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. The Dilemmas of the Developmental State: Democracy and Economic Development in Brazil. *In: Law and Development Review*, December 2016, 9 (2), pp. 369-410.

Lee alerta, porém, que a escolha do progresso econômico não afasta a importância de outros valores ou objetivos, como os direitos humanos, a democracia, a igualdade de gênero ou o estabelecimento do império do direito. Contudo, tais valores são complexos e multifacetados, variando em significado a cada cultura, inexistindo consenso a seu respeito. Para examiná-los, Lee indica o já existente campo do *Law and Society*. Essa característica reforça a opção pelo foco no desenvolvimento econômico, o qual não é tão complexo e converge, em todos os países, para um discurso mínimo de superação, pelo menos, da pobreza típica.

No modelo analítico proposto, opta-se por determinadas áreas-chaves relevantes para o desenvolvimento, conquanto objetos de controle estatal regulamentar, destinadas a formar o aparato teórico que permitirá a análise sobre o impacto das instituições sobre o desenvolvimento econômico. Trata-se de um rol não exaustivo, estando sempre aberto a revisões futuras. São elas: a) sistema legal<sup>192</sup> e desenvolvimento; b) direitos de propriedade; c) estruturas jurídicas para a governança política<sup>193</sup>; d) marco regulatório para transações comerciais; e) promoção industrial estatal; f) saúde pública e meio ambiente; g) tributação; h) governança corporativa; i) direito da concorrência; j) proteção dos direitos de propriedade intelectual; h) serviços bancários e de financiamento; i) direito do trabalho; j) combate à corrupção; l) combate ao crime e desenvolvimento; m) cumprimento e aplicação das leis (regras de *compliance*); n) quadro jurídico internacional: direito econômico internacional e direito internacional do desenvolvimento.

Com isso, pretende-se que o modelo seja capaz de reconhecer as instituições essenciais ao desenvolvimento econômico, medir seu impacto e identificar e examinar medidas sócio-econômicas (sociais, políticas, econômicas e culturais) essenciais para o bom funcionamento do direito, através de uma estrutura teórica e de uma metodologia consistente.

Após examinar a história do movimento nos últimos quarenta anos, Lee demonstra a necessidade e a viabilidade do novo modelo analítico em debate. Destaca que o transplante de instituições de países desenvolvidos para os demais países não foi eficiente, dentre outras razões, porque aqueles países “exportadores” reuniam condições sócio-econômicas bastantes para que suas instituições fossem bem-sucedidas, o que não ocorria nos demais países

---

<sup>192</sup> Refere-se ao processo ou procedimento de interpretação e cumprimento das leis.

<sup>193</sup> De acordo com Yong-Shik Lee, a estabilidade política é uma pré-condição importante para o desenvolvimento econômico e pode ser facilitada por uma estrutura jurídica, como uma constituição. Vale observar, porém, que aquela estabilidade não é sinônimo de democracia. O desenvolvimento havido na Coreia do Sul a partir da década de 1960 e na China nas últimas décadas são exemplos de estabilidade política com déficits democráticos (LEE, Yong-Shik. Call for a New Analytical Model for Law and Development. *In: Law and Development Review*, June 2015, 8 (1), p. 37).

“receptores”, cujas condições sócio-econômicas não se coadunavam com a realidade exigida pelas instituições alienígenas.

Logo, esse modelo de importação de instituições hoje é visto como obsoleto e ultrapassado. Contudo, há um consenso em torno da necessidade de efetivas instituições nos países em desenvolvimento para permitir as ações e políticas em prol do desenvolvimento, as quais são veiculadas mediante leis. Referidas instituições devem ser promovidas localmente, mas não se afasta a importância da análise de instituições de outros países como referências condutoras da construção das soluções locais. A grande dificuldade dessa iniciativa é o ajuste que se deve fazer diante das diferenças entre as condições sócio-econômicas de um lugar para outro.

Em razão disso, o modelo analítico em questão propõe a escolha de determinadas instituições em específicas áreas-chave para o desenvolvimento econômico, acerca das quais se vai identificar e analisar quais são as condições sócio-econômicas necessárias à sua implementação satisfatória<sup>194</sup>. Lee reconhece que esse processo pode se mostrar complexo de tal modo a não ser viável identificar e analisar todos os fatores necessários. No entanto, os mais importantes, aqueles determinantes para o sucesso ou insucesso da execução, teriam de ser reconhecidos e examinados, para que o planejamento adequado possa ser realizado pelo país destinatário do estudo.

Deste modo, caso o país considere ser viável a criação das instituições, estruturas legais e condições sócio-econômicas essenciais para a sua implementação satisfatória, poderá providenciar as leis adequadas à essa operação. As sugestões do novo modelo analítico serão então referenciais, e não prescritivas, devendo ser atenciosas às condições locais.

Outro aspecto da configuração do novo modelo em discussão diz respeito à sua necessária dinamicidade: deve ser capaz de apresentar diferentes conjuntos de instituições adotáveis em diferentes estágios de desenvolvimento econômico. Nesse caso, as análises devem se dar mediante o exame de mais de um cenário econômico: por exemplo, um estudo sobre as economias em recente estágio de desenvolvimento econômico e outro acerca daquelas em estágios mais avançados.

Para determinar quais instituições vão contribuir para o desenvolvimento econômico, é preciso desenvolver uma metodologia apropriada para medir seu impacto no progresso econômico. Ademais, o novo modelo deverá elaborar orientações legislativas, identificadas as condições sócio-econômicas, nas áreas-chave específicas para o desenvolvimento econômico.

---

<sup>194</sup> LEE, Yong-Shik. Call for a New Analytical Model for Law and Development. *In: Law and Development Review*, June 2015, 8 (1), p. 29.

A grande dificuldade que circunda o debate sobre uma metodologia própria ao *Law and Development* centra-se na disputa acadêmica acerca de qual sistema legal é mais adequado ao desenvolvimento: ou o *common law* ou o *civil law*. Outro problema é como medir o impacto de determinada instituição no desenvolvimento. Historicamente, utiliza-se indicadores econômicos, tais como o produto interno bruto. Contudo, em muitos casos as medições se revelam imprecisas, pois muitos outros fatores correlacionados intervêm na matéria.

Em razão disso, a proposta é que este novo modelo analítico adote múltiplos indicadores econômicos em sua metodologia. Em seguida, onde forem determinadas instituições adequadas para o desenvolvimento econômico, as condições sócio-econômicas que lhes forem subjacentes consideradas essenciais para a implementação satisfatória da lei deverão ser identificadas e analisadas, tanto quantitativa como qualitativamente.

A metodologia deste novo modelo deverá também ser objeto de estudos de acadêmicos e praticantes das mais diversas searas do conhecimento, a exemplo do direito, da economia, da sociologia e da ciência política, para melhor compreender-se a natureza e as implicações das condições sócio-econômicas subjacentes, permitindo a ótima avaliação de seu impacto.

Da mesma forma, a compreensão acerca do contexto cultural local é essencial, de modo que a assistência de antropólogos e *experts* locais é também importante para a avaliação.

Por último, os métodos de análise de impactos regulatórios hão de ser considerados na metodologia proposta. Análise de impacto regulatório (AIR) “é a ferramenta política sistemática utilizada para examinar e medir os benefícios, os custos e os efeitos prováveis de uma regulação nova ou já existente”<sup>195</sup>, conceito dado pela OCDE. Seu âmbito de atuação, portanto, é mais amplo do que o modelo em questão, centrado no desenvolvimento econômico. No entanto, entende Lee que algumas das técnicas utilizadas na AIR poderiam ser aproveitadas pelo novo modelo analítico. Outro aspecto a ser levado em consideração é o custo social da promoção do desenvolvimento econômico. Nesse caso, a investigação sobre custo-benefício<sup>196</sup>, utilizada na análise de impacto regulatório é um método essencial para determinar a eficiência de uma proposta regulatória.

---

<sup>195</sup> BORGES, Eduardo Pizzo de Pinho; SALGADO, Lúcia Helena. **Análise de impacto regulatório**: uma abordagem exploratória. Brasília: Ipea, 2010, Texto para Discussão n. 1.463, p. 7.

<sup>196</sup> *Cost-Benefit Analysis* (CBA).

O modelo analítico, portanto, é uma proposta para revitalizar o Direito e Desenvolvimento como um campo no que diz respeito a uma real capacidade de contribuir para o desenvolvimento. No caso, pretende-se que o Direito e Desenvolvimento seja utilizado não apenas para promover o desenvolvimento econômico em países em desenvolvimento, mas também para remediar os problemas econômicos dos países desenvolvidos.

Acerca do modelo analítico para o Direito e Desenvolvimento, William H. J. Hubbard apresentou breves, mas cuidadosos, comentários<sup>197</sup>.

De início, traça questionamentos sobre o alcance do campo de estudos voltado ao Direito e Desenvolvimento. Se não há dúvidas sobre a falta de clareza dos limites da matéria, é preciso saber o seguinte: desenvolvimento se refere a progresso econômico, expansão dos direitos humanos ou a uma terceira questão? O objeto de estudos é normativo – o escopo seria a definição das regras do processo de desenvolvimento – ou positivo – identificar as relações entre normas e instituições em prol do desenvolvimento? O campo é definido mediante tópicos (perguntas dentro de uma região de interseção entre direito e desenvolvimento) ou métodos (conjunto de técnicas para responder questões)?

Como visto, Lee propõe que o foco do campo de estudos esteja no progresso econômico, entendido como medida precisa para reduzir a questão da pobreza mundial. Hubbard, embora concorde com essa relação direta entre o crescimento econômico e a redução da pobreza, discorda que o foco nesse objeto proporcione ao campo do Direito e Desenvolvimento se desenvolver em busca daquela finalidade.

Isso porque as instituições que afetam o crescimento do PIB também afetam, dentre outros, aspectos políticos e sociais do desenvolvimento. Logo, manter o foco unicamente na criação de riqueza pode ser inútil, na medida em que o Direito e Desenvolvimento aspira abordar questões normativas e prescritivas cujo mérito exige a observação de outras searas.

Ademais, segundo Hubbard, se é verdade que para estudar as questões não-econômicas já existe o campo do *Law and Society*, também é verdade que para estudar as questões econômicas também já existe um campo próprio: o do desenvolvimento econômico.

Logo, o Direito e Desenvolvimento, em busca de se revelar como um campo próprio, não deve apenas reforçar um campo já existente, no caso, o do desenvolvimento econômico. Em verdade, o Direito e Desenvolvimento é um campo complexo e diversificado, no qual estudiosos de searas distintas examinam múltiplas questões empregando uma variedade de métodos. E a tentativa de unificar em busca de um método é uma das falhas do movimento.

---

<sup>197</sup> HUBBARD, William H. B. Yong-Shik Lee, “Call for a New Analytical Model for Law and Development”: A Comment. In: **Law and Development Review**, december 2015, 8 (2), pp. 271–276.

Assim, o Direito e Desenvolvimento não é e nem deve ser unificado por uma metodologia, pois há muitos métodos relevantes em aplicação atualmente; também não é e nem deve ser unificado por uma ideologia porque seus limites são contestados e seus meios mal compreendidos; e ainda não é nem deve ser unificado por medidas políticas porque as respostas dependem do contexto. Daí, para Hubbard, a literatura atual se assemelha a uma torre de Babel acadêmica.

Em seguida, o autor observa que Lee foi mais feliz ao sugerir a necessidade de uma estrutura analítica, mais do que prescritiva, para o Direito e Desenvolvimento. De acordo com Hubbard, *Law and Development* é mais descritivo e positivo do que normativo ou prescritivo: a relação positiva entre direito e desenvolvimento envolve muitos fatores sociais, políticos e institucionais; logo, para que recomendações prescritivas tenham sucesso, é preciso que elas observem com acuidade os contextos culturais e geográficos a que as políticas a serem propostas se direcionam.

A consequência dessa percepção é profunda: o impacto do direito sobre o desenvolvimento é uma questão empírica, e não um artigo de profissão de fé<sup>198</sup>. Esse é o pilar sobre o qual o Direito e Desenvolvimento se sustentará como um campo bem sucedido.

Em seguida, Hubbard observa que a enunciação realizada por Lee das áreas-chave para o estudo do modelo analítico tem de ser pautada por sua relatividade, dado que as respostas envolvem uma quantidade considerável de nuances, além de exigirem atenção ao contexto institucional e social.

Com isso, verifica-se que o modelo analítico para o Direito e Desenvolvimento, proposto por Yong-Shik Lee não define com precisão nem uma metodologia específica nem um método de análise, sendo melhor compreendido como uma estrutura simples, porém perspicaz, apta à compreensão mais adequada do passado, do presente e do futuro da pesquisa empírica, de modo a facilitar sua análise.

Referido modelo analítico, ademais, evidencia a diferença entre a eficácia e a viabilidade das instituições. Mediante um olhar retrospectivo, Hubbard salienta que, diante da falha na tentativa de transplante institucional, é importante verificar se isso ocorreu por sua ineficácia ou por sua inviabilidade, mediante uma análise empírica. Segundo ele, as intervenções ineficazes não devem ser perseguidas, ao passo que as eficazes só o devem ser onde e quando viáveis.

---

<sup>198</sup> HUBBARD, William H. B. Yong-Shik Lee, “Call for a New Analytical Model for Law and Development”: A Comment. In: **Law and Development Review**, december 2015, 8 (2), p. 274.

Ao final, Hubbard considera que o modelo analítico examinado fornece pelo menos um modo para que as mais diversas abordagens metodológicas conversem entre si, proporcionando ao campo do *Law and Development* um pouco de homogeneidade formal<sup>199</sup>.

#### 2.3.4 Direito no Desenvolvimento

Diogo Rosenthal Coutinho propõe uma abordagem analítica para o Direito e Desenvolvimento na obra *Direito, Igualdade e Desenvolvimento*<sup>200</sup>, publicada em 2013. A visão apresentada é utilizada pelo autor em estudo de caso referente ao Programa Bolsa Família. A importância de trazê-la ao debate, nesse momento, dá-se em razão da sua escolha como metodologia a ser aplicada, também, adiante, para o Programa do Microempreendedor Individual.

De início, o autor posiciona o direito não como promotor direto do desenvolvimento, mas apenas como um instrumento, uma tecnologia, que pode ajudar ou atrapalhar o desenvolvimento, eis que este é, por um lado, determinado pelas escolhas políticas e, por outro lado, fruto do concerto de instrumentos jurídicos.

Desta feita, o direito “não apenas define e cristaliza, a seu modo, fins substantivos, como ainda molda e forja instituições encarregadas de persegui-los, influenciando, ainda, as ações e processos destinados a implementar políticas públicas”<sup>201</sup>.

Na sequência, apresenta as lições de Kerry Rittich sobre as três funções do direito como elemento indissociável do desenvolvimento: discursiva, distributiva ou constitutiva<sup>202</sup>.

Em sua função discursiva, ou ideológica, o direito é utilizado para garantir atenção a determinados objetivos sociais, a exemplo dos direitos humanos ou da igualdade de gênero. Assim, “ele tematiza, legitima e institucionaliza agendas políticas, dando-lhes um *status* diferenciado ao positivá-las”<sup>203</sup>.

A função distributiva, por sua vez, decorre da característica que as normas jurídicas possuem de alocar poder e recursos para os mais diversos grupos sociais. Em razão disso, é com base nessa função que há normas veiculando políticas de previdência e assistência social, regulando o mercado, permitindo a desapropriação de terras para fins de reforma agrária,

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 276.

<sup>200</sup> COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>202</sup> RITTICH, Kerry. The future of Law and Development: second-generation reforms and the incorporation of the social. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006.

<sup>203</sup> COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 95.

influenciando o comportamento de agentes econômicos ou regulando tarifas e preços públicos, dentre outras.

A terceira função é a constitutiva, através da qual o direito constroi e reconstrói as matérias e atividades por ele mesmo reguladas. Ou seja, o direito regula a sociedade, mas também lhe dá formato<sup>204</sup>. Isso se aplica ao próprio conceito de desenvolvimento, o qual é de certa forma uma construção jurídica, objeto de interpretações e reinterpretações por parte de seus atores capazes de lhe agregar novos sentidos.

Com isso, resta patente a relevância da faceta jurídica componente do desenvolvimento. Na prática, ressalte-se, não se sabe ao certo como ela se comporta. No entanto, em que pesem as dificuldades relacionadas à investigação do papel do direito no desenvolvimento, como tem-se percebido ao longo deste estudo, inclusive, análises empíricas têm se mostrado úteis como forma de abordar a questão.

A ser assim, examine-se a abordagem sugerida por Diogo Coutinho, a qual se constitui pela criação de categorias destinadas a “identificar papéis desempenhados pelo direito e por seus operadores em políticas públicas específicas”<sup>205</sup>.

A primeira categoria é a do direito como objetivo de iniciativas de desenvolvimento. Nesse papel, o ordenamento jurídico se caracteriza pela formalização de metas, agindo como diretriz a delimitar as metas das ações governamentais a serem efetivadas por políticas públicas. Como exemplos, cite-se as normas da Constituição brasileira de 1988 que determinam a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais, ou aquelas que preveem a necessidade de preservação do meio ambiente.

Nesse caso, o direito reveste a política pública de formalidade, tornando-a passível de ter sua constitucionalidade ou legalidade eventualmente verificadas em relação ao conjunto normativo ampliado.

Outra categoria é a do direito como ferramenta. Através desse viés, o direito é utilizado para selecionar e dar formatação aos meios empregados na perseguição dos objetivos definidos em uma política pública. Isso ocorre na escolha entre os diferentes modelos jurídicos de ação pública, entre os instrumentos de direito administrativo mais atinentes aos fins estabelecidos ou entre o tipo de norma a ser utilizada (em relação à sua flexibilidade, estabilidade, especificidade etc).

---

<sup>204</sup> RITTICH, Kerry. The future of Law and Development: second-generation reforms and the incorporation of the social. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 215.

<sup>205</sup> COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 98.

Relacionada a essa categoria está a característica do direito como um conjunto de normas internas “que permitem a calibragem e a autocorreção operacional”<sup>206</sup> das políticas públicas, no sentido da função constitutiva acima descrita. Nesse aspecto, incorrem os atributos de flexibilidade (diversidade de finalidades das normas jurídicas incidentes sobre a estrutura da política pública) e de revisibilidade (característica autopoietica, isto é, as normas que veiculam a política pública contêm mecanismos para seus próprios ajuste e adaptação).

A terceira categoria é a do direito como arranjo institucional. Aqui o papel do direito é o de permitir a criação e a estruturação de arranjos entre as diversas searas públicas e privadas atuantes na busca pelo desenvolvimento. Isso porque “as instituições organizam práticas de administração de políticas públicas, conectam atores, criam conhecimento e permitem que expectativas e sentidos comuns sejam partilhados”<sup>207</sup>, donde se verifica a importância da atuação jurídica.

Deste modo, Coutinho defende a possibilidade de conformação pelo direito das diretrizes de reorganização do sistema de políticas sociais descritas por Sônia Miriam Draibe. Segundo essa autora, os programas sociais estão ancorados em três pressupostos de base sobre as políticas sociais: a) elas devem seguir a mesma toada das reformas estruturais da economia, seja pelo alto custo social a ser enfrentado no futuro, seja pelas exigências do novo padrão de crescimento econômico em relação à qualificação e produtividade dos recursos humanos; b) elas são decisivas para a consolidação da democracia e para o futuro da economia, eis que possuem potencial para reduzir riscos políticos e sociais; e c) sua eficácia decorre da integração com as condições de vida dos segmentos sociais<sup>208</sup>.

A partir daí, traça-se as diretrizes de reorganização, quais sejam: a) descentralização de programas; b) conjugação de esforços públicos e privados: parcerias e participação social; e c) integração de programas e resgate de sinergias sistêmicas.

De acordo com Diogo Coutinho, essas metas, para serem implementadas, dependem da consistência do arcabouço jurídico que sustenta e dá forma às políticas públicas, daí a função do direito como arranjo institucional.

Por fim, a quarta categoria proposta é a do direito como vocalizador de demandas. Nessa situação, o direito assegura a participação de todos os interessados na efetivação de

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>208</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, 11 (4), 1997, p. 13.

uma política pública, mediante o provimento de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta<sup>209</sup>.

De modo a corroborar o caráter metodológico da proposta do Direito no Desenvolvimento, Diogo Coutinho elabora uma lista de perguntas-chave para cada uma das categorias apresentadas e que servirão de guia aos estudos empíricos sobre o assunto. Observe-se o quadro abaixo<sup>210</sup>:

|                 | Direito como objetivo  | Direito como ferramenta  | Direito como arranjo institucional  | Direito como vocalizador de demandas  |
|-----------------|--|--|---|---|
| Perguntas-chave | Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre eles? | Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos? | Quem faz o quê? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso? | Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública? |

### 2.3.5 Teste do Desenvolvimento

Diante de todo o exposto, o que se propõe a seguir é um método empírico de avaliação de políticas públicas de desenvolvimento, sob o espreque do Direito e Desenvolvimento. Parte-se do pressuposto que são políticas públicas os veículos adequados para o estabelecimento de instituições, mediante a utilização de instrumentos jurídicos, com foco no desenvolvimento.

Não se pretende que este método seja inovador ou algo nunca antes tentado. Na verdade, espera-se tão-somente demonstrar a reunião, em uma única experiência, de algumas práticas já adotadas nessa temática.

O Teste do Desenvolvimento deve ser aplicado tanto na fase de planejamento quanto na fase de execução de uma política.

O planejamento é composto pelo exame das propostas dos teóricos sobre o assunto, podendo se pautar ou na análise de determinadas instituições já existentes em outros países ou em novidades adequadas a um contexto específico.

No primeiro caso, está-se diante do retrocitado transplante, alvo de toda a história do *Law and Development* até aqui. Como se verificou, o amadurecimento envolvido nessa experiência demonstra que ela não deve ser simplesmente descartada, porém não se deve

<sup>209</sup> COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 101.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 102.

também implementar o instrumento estrangeiro sem apreciação prévia das condições sócio-econômicas<sup>211</sup> do país recipiente.

E é essa a primeira medida do Teste do Desenvolvimento: dimensionar a adequação da instituição às condições sócio-econômicas locais, o que se realiza através de estudos interdisciplinares, os quais terão como ponto de partida, inclusive, o exame das condições sócio-econômicas do país exportador que permitiram o sucesso daquela prática.

Referida linha de raciocínio foi defendida por David Trubek e Mario Schapiro como a aplicação de um diálogo horizontal junto a um pragmatismo democrático. A escolha de novas instituições decorre de uma prospecção global, a qual deve ser combinada com os fatores locais:

A definição dos arranjos institucionais não é apenas uma função tecnocrática, de que se encarregam elites dirigentes. Diferentemente disso, os projetos de direito e desenvolvimento tendem a ser mais eficazes quanto maior for a sua aderência às escolhas da sociedade. Arranjos supostamente eficientes, pela sua capacidade de produção de resultados com baixos custos de transação, podem não ser responsivos às prioridades de uma dada comunidade nacional. Com isso, podem nem atender aos desígnios da coletividade nem resultarem em soluções sustentáveis no médio e longo prazo<sup>212</sup>.

Portanto, deve-se promover previamente o cotejo interdisciplinar entre as condições sócio-econômicas do país estrangeiro incidentes sobre a instituição examinada e as do local onde ela poderá ser introduzida.

No caso de uma instituição nova, as medidas de análise restringem-se às condições sócio-econômicas locais.

A conclusão dessa primeira fase pode ser tanto pelo afastamento das instituições propostas, quanto pela sua realização.

Na segunda fase, quando a política já está em execução, o Teste do Desenvolvimento se alicerça na qualidade do direito como ferramenta. Isso porque permite a política pública poder ser revista a qualquer tempo e assim aprimorada.

Desta feita, defende-se que sejam realizados estudos tanto do ponto de vista econômico quanto em relação aos aspectos não-econômicos (na linha da teoria do desenvolvimento como liberdade), em busca de investigar a eficácia e a viabilidade da política pública.

---

<sup>211</sup> Vale ressaltar que reunidas nessa categoria estão medidas sociais, políticas, econômicas e culturais essenciais para o bom funcionamento do direito.

<sup>212</sup> TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. **Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 56.

No tocante ao caráter econômico, o Teste do Desenvolvimento avaliará, por um lado, os índices econômicos incidentes sobre a realidade das consequências promovidas pela política. De outro lado, deve ser realizada a Análise Econômica do Direito (AED).

Indicadores de desempenho objetivam medir o resultado alcançado em determinado prazo diante das metas propostas inicialmente. Quanto mais indicadores forem analisados, maior o grau de eficiência potencialmente atingível, dado que um único indicador não será suficiente para o exame de situações complexas.

Do ponto de vista econômico, esses indicadores “devem refletir tanto as conquistas na perspectiva econômica da empresa, quanto na dos clientes, processos internos, crescimento e aprendizagem”<sup>213</sup>. No conjunto, mostram se houve ou não agregação de riqueza. No caso de um instituto jurídico que veicula uma política pública, é necessário avaliar o máximo possível de atividades envolvidas.

A AED, por sua vez, consiste na aplicação dos instrumentos analíticos e empíricos da economia para se compreender, explicar e prever as implicações do direito na prática, assim como a racionalidade do próprio ordenamento jurídico<sup>214</sup>.

É possível aplicar a Análise Econômica do Direito tanto no seu aspecto positivo, mediante a prática da ciência econômica no direito, como no seu caráter normativo, através do exame das normas em si, sob a ótica da eficiência.

Em seu parâmetro positivo, a AED foca a norma jurídica, sua racionalidade e as prováveis consequências da adoção de uma ou outra regra, dentre as possíveis para serem aplicadas diante daquela instituição.

A propósito da feição normativa, o objetivo da AED é escolher dentre as alternativas possíveis a mais eficiente, isto é, “o melhor arranjo institucional dado um valor (vetor normativo) previamente definido”<sup>215</sup>.

Adiante, quando da aplicação do Teste do Desenvolvimento ao Programa do Microempreendedor Individual, o tema da Análise Econômica do Direito será retomado, ocasião em que se delinearão os contornos da eficiência mencionada.

O exame acerca das questões não-econômicas, a seu turno, envolve múltiplas facetas, dado que é marcado pela interdisciplinaridade. Em se tratando de uma política pública, verifica-se seu impacto à luz do desenvolvimento como liberdade.

---

<sup>213</sup> SILVA, Maira Jessika Fernandes; CUNHA, Moises Ferreira da; IARA, Renielly Nascimento; MACHADO, Camila Araújo. A percepção econômico-financeira do microempreendedor individual em Goiás. In: **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração** – RPCA. Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, jul./set. 2014, p. 74.

<sup>214</sup> GICO JR., Ivo. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, 2010, p. 18.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 21.

Por conseguinte, cada uma das espécies de liberdade (liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora) pode ser favorecida pelo desdobramento da política.

Realizado o Teste do Desenvolvimento, será possível concluir uma diversidade de questões referentes à matéria, de modo a permitir a continuidade da política e o aprimoramento de suas normas, ou decidir por sua solução de continuidade, deslocando os esforços até ali dispendidos para serem aplicados em outra medida institucional.

## 2.4 Direito e Desenvolvimento no Brasil

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

Os primeiros estudiosos do Direito e Desenvolvimento, ainda em seu primeiro momento, escolheram o Brasil como objeto para suas análises<sup>216</sup>. Isso porque, à época, o Brasil apresentava um dos maiores índices de crescimento econômico e seguia em busca de sua industrialização plena. Ao mesmo tempo, possuía um dos piores cenários de pobreza da América Latina.

Quando examinou os 50 anos do movimento *Law and Development*, David Trubek constatou que o direito podia ser uma barreira para o desenvolvimento<sup>217</sup>. No Brasil, mais de cem anos antes de existir esse debate acadêmico, já se utilizava o direito como instrumento dificultador do desenvolvimento.

Jorge Caldeira relata que, à época da independência, ocorrida em 1822, a legislação brasileira proibia aos comerciantes a ocupação de cargos públicos. O comércio era tido e havido como prática menor, a qual devia ser desestimulada. No entanto, “o comércio era a única carreira que um pobre alfabetizado [...] podia tentar para ganhar a vida – as únicas opções eram a posse de terras ou um emprego público, campos bem mais limitados”<sup>218</sup>.

Ainda assim, o país alcançou na segunda metade do século XX um salto de desenvolvimento, como já visto, o qual propiciou um comando maior e mais eficiente da economia pelo estado e um rápido crescimento. Contudo, ao mesmo tempo, via-se o aumento do autoritarismo e o surgimento de uma tensão entre o governo e os juristas.

<sup>216</sup> TRUBEK, David. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 109.

<sup>217</sup> TRUBEK, David. **Law and Development 50 Years On**. (October 15, 2012). University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1212. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2161899>>. Acesso em: 30 ago 16, p. 3

<sup>218</sup> CALDEIRA, Jorge. **Mauá**: empresário do império. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 64.

Isso porque entre 1964 e 1970 “mais de dez mil leis e decretos foram baixados, muitos de grande significação”<sup>219</sup>. Foi a época da criação de um Código Tributário Nacional e de sistemas inteiros de financiamento habitacional, mercado de capitais e atividade bancária de modo geral, em sua maioria veiculados por decretos do Executivo, voltados para o desenvolvimento econômico.

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

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

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

Por conseguinte, poucas ideias foram postas em ação, em que pese ter havido uma expansão considerável do mercado de capitais e uma reforma jurídica visando técnicas mais instrumentais foi proposta e parcialmente implementada. Não obstante, Trubek conclui que “os esforços liberalmente motivados para auxiliar a reforma educacional talvez tenham ajudado na consolidação do regime autoritário”<sup>220</sup>, pois o pensamento instrumental que se assumiu no Brasil tomou a forma do instrumentalismo autoritário.

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

---

<sup>219</sup> TRUBEK, David. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 110-111.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 118.

favorecer a dependência mútua existente entre o estado e certos atores econômicos, os quais eram beneficiados em detrimento de outros.

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

Dos anos 1930 até o final dos anos 1980, as políticas econômicas consistiam em iniciativas estatais para promover a substituição de importações, desenvolver o país por intermédio de empresas estatais, planejamento econômico, controle de preços, regulação e autorização administrativa para setores chaves e o uso de tributação e de incentivos financeiros. Após o Consenso de Washington, o foco era o mercado.

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

A partir daí, houve uma parcial reversão do modelo desenvolvimentista, através de privatizações, liberalização da economia, desmantelamento de instrumentos de política industrial e tentativa de passos em direção à redução da pobreza. Após a eleição de Lula, em 2002, o governo retomou um papel mais ativo no desenvolvimento industrial e realizou medidas mais agressivas visando aliviar a pobreza e reduzir as desigualdades<sup>221</sup>.

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

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

---

<sup>221</sup> TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario Gomes. **Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions** (September 11, 2012). University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1207. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2144939>>. Acesso em: 06 set 16, p. 13.

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

O novo modelo de ativismo estatal gerou um ciclo de crescimento econômico com redução da pobreza e da desigualdade e a melhoria dos indicadores sociais básicos. Em resumo, um período de desenvolvimento inclusivo, nas palavras de Glauco Arbix e Scott Martin<sup>222</sup>. Marcante nesse momento, a característica da união de aspectos econômicos e sociais numa mesma política, esferas sempre distintas no Brasil, em termos de objetivos e instituições, deixava transparecer o surgimento de novas sinergias, constituintes daquele novo estado.

Essa escolha, vale mencionar, pautada por um objetivo de inclusão, parece apresentar potencial gerador de instituições econômicas inclusivas, as quais, segundo estudo de Daron Acemoglu e James Robinson, “não só conferem às pessoas a liberdade de realizar em sua vida aquela vocação mais adequada aos seus talentos, mas também criam condições iguais para todos, capazes de lhes proporcionar oportunidade para tanto”<sup>223</sup>.

Assim, enquanto as instituições inclusivas propiciam, no longo prazo, prosperidade e crescimento econômico, as extrativistas levam à estagnação e à pobreza, pois impedem a formação de incentivos para que as pessoas poupem, invistam e inovem, ou seja, desenvolvam-se. Por consequência, as instituições extrativistas constituem a razão do fracasso das nações, embora elas possam fomentar algum tipo de crescimento<sup>224</sup>.

Além disso, a Constituição de 1988 trouxe elementos que proporcionaram ao estado adquirir maior capacidade de instrumentalização. Um dos fatores contribuintes para tanto, a exigência de concursos públicos para assumir cargos na administração pública permitiu o surgimento de ilhas de excelência na burocracia estatal. Assim, determinadas instituições-chaves para a coordenação do desenvolvimento são administradas com racionalidade e

<sup>222</sup> ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. **Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism**. (March 2010). Workshop on “States, Development, and Global Governance”. Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE). University of Wisconsin-Madison. Disponível em < [http://law.wisc.edu/gls/documents/paper\\_arbix.pdf](http://law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf)>. Acesso em: 06 set 16, p. 5.

<sup>223</sup> ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 89.

<sup>224</sup> *Ibidem*, pp. 107 e 411-415.

eficiência<sup>225</sup>. É o caso do BNDES, da Petrobrás, da Embraer, da Embrapa, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Banco Central, dentre outras.

No tocante ao relacionamento desse novo estado com o direito, observa-se que determinadas necessidades funcionais podem ser atendidas com o aparato jurídico. Por um lado, leis são necessárias para a criação de novas instituições, a exemplo do Cadastro Único<sup>226</sup> e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Por outro lado, e mais importante, é necessário encontrar novas funcionalidades para o direito.

A identificação dessas novas funcionalidades e responsabilidades legais, de acordo com Trubek, Coutinho e Schapiro, ocorre mediante o estudo de casos e a aplicação de engenharia reversa<sup>227</sup> – procedimento que se inicia com a escolha de uma política pública para o estudo das funções a ela associadas. Em seguida, verifica-se se o direito contribui, ou em que medida poderá contribuir, com essas funções.

Os autores defendem que o sucesso do novo ativismo estatal e das políticas de desenvolvimento relacionadas exigem a manutenção da flexibilidade, a orquestração entre os agentes públicos e os atores do setor privado, a criação de condições para maximizar a sinergia entre os atores e a preservação da legitimidade. São esses os novos papéis a serem desempenhados pelo direito<sup>228</sup>.

A manutenção da flexibilidade ocorre mediante o uso das normas para permitir experimentação, promover a inovação e facilitar o acompanhamento de experimentos para políticas públicas. Deste modo, será possível aprender com a prática e corrigir rotas se necessário. Portanto, o direito incorpora aprendizados através do uso de novas racionalidades e estratégias. Daí porque o novo estado ativista emprega diversas ferramentas de governança.

O estímulo à orquestração entre os agentes públicos e privados representa o uso do direito para estruturar as atividades estatais para novos modelos de política industrial e social. No caso, deve-se facilitar a coordenação e a articulação dentro do setor público, tanto do ponto de vista horizontal – entre instâncias de mesmo nível hierárquico ou federativo – quanto

<sup>225</sup> TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario Gomes. **Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions** (September 11, 2012). University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1207. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2144939>>. Acesso em: 06 set 16, p. 21.

<sup>226</sup> Nos termos do art. 2º do Decreto nº 6.135/2007, “O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”.

<sup>227</sup> TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario Gomes. **Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions** (September 11, 2012). University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1207. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2144939>>. Acesso em: 06 set 16, p. 24.

<sup>228</sup> *Ibidem*, pp. 24-25.

verticalmente – entre instâncias de níveis hierárquico ou federativos distintos. Na prática, as normas podem ser usadas para estimular a cooperação, mais do que a competitividade, incluindo regras para encorajar o governo a trabalhar em parceria com o setor privado. Ademais, também é possível promover a harmonia entre novas políticas com os programas preexistentes.

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

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

Aplicando essa ordem de ideias ao Brasil atual, Trubek, Coutinho e Schapiro destacam empiricamente a manutenção da flexibilidade na política industrial e de inovação; o estímulo à orquestração na política social; a maximização de sinergias no direito do trabalho e a construção da capacidade legal para o desenvolvimento mediante o comércio internacional<sup>229</sup>.

Concluem então os autores que o novo ativismo estatal brasileiro é real e se configura como um trabalho em construção. Em razão disso, algumas questões são postas para discussão: o modelo do novo ativismo estatal é coerente com o novo desenvolvimentismo? Ele pode se consolidar? O governo brasileiro tem capacidade para gerir os novos processos e políticas postos em prática? As instituições brasileiras podem desenvolver e sustentar os novos papéis que lhes são atribuídos por esse novo estado? E por fim, a experiência brasileira é exclusiva ou pode ser replicada?

O novo ativismo estatal no Brasil precisa resistir ao teste do tempo, eis que seu formato existe há pouco mais de uma década. Logo, não há ainda um novo modelo de estado. As novas políticas e procedimentos são recentes, mas constituem uma tendência que pode

---

<sup>229</sup> *Ibidem*, pp. 25-29.

redundar em um modelo sustentável. Há uma política industrial, assim como existe assistência estatal para a inovação combinada com uma firme política social. Resta verificar se haverá continuidade ou rompimento, dado que um novo governo, de Michel Temer, tomou corpo a partir de setembro de 2016.

A capacidade do Brasil para gerir esses novos processos é temperada pelo profissionalismo que se notabilizou dentro dos entes estatais. No entanto, o risco da corrupção está sempre presente. Em verdade, é até razoável afirmar que não se trata apenas de risco: é quase uma certeza, infelizmente.

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

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

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

Todos esses aspectos reunidos nos mesmos lugar e contexto histórico fazem da experiência brasileira um excelente vetor de observação e aprimoramento para o Direito e Desenvolvimento. A história continua.

### 3 DO INSTITUTO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Introduzido pela Lei Complementar (LC) nº 128, de 14 de dezembro de 2008<sup>230</sup>, o Programa do Microempreendedor Individual é voltado a pessoas que trabalham por conta própria, em categorias até então à margem de qualquer formalização especial<sup>231</sup>.

Referida lei propiciou a trabalhadores como cabeleireiros, pintores de parede e pipoqueiros, dentre outros<sup>232</sup>, sua legalização como pequenos empresários, trazendo como consequência, por exemplo, a possibilidade de acesso à previdência social e a financiamento bancário, em razão do registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

A razão precípua do programa em referência é combater a informalidade. No caso, o conceito de informalidade segue a vertente restrita da ausência de registro formal da atividade econômica. De acordo com dados da Pnad, referentes a 2009, 76,5% dos empresários (empregadores e trabalhadores por conta própria) no momento da pesquisa poderiam ser enquadrados na categoria dos informais consoante aquele critério<sup>233</sup>.

Com o intuito de precisar os contornos dessa nova legislação, o presente estudo envereda a seguir pelo cerne do Programa do Microempreendedor Individual, verificando seus fundamentos, conceito, natureza e regime jurídico, tudo sob enfoque jurídico.

#### 3.1 Fundamentos

A condição de racionalidade inerente ao ser humano determina que a conduta do homem seja resultado de suas escolhas. E escolher significa estimar. Isto é, o modo como o ser humano se conduz em sua vida é definido pelos valores que determinam suas preferências racionais<sup>234</sup>.

<sup>230</sup> Esta lei alterou sensivelmente a Lei Complementar nº 123/2006. A introdução de normas acerca do Microempreendedor Individual ocorreu através de seu art. 3º, cuja vigência iniciou-se apenas em 1º de julho de 2009, conforme art. 14, III, da LC nº 128/2008.

<sup>231</sup> Ou seja, categorias componentes da massa de trabalhadores informais.

<sup>232</sup> No Anexo XIII da Resolução nº 94, do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), de 29 de novembro de 2011, encontra-se o rol de atividades permitidas ao MEI, dentre as quais podem ser citadas: alfaiate, bombeiro hidráulico, cabeleireiro, diarista, engraxate, fotógrafo, gesseiro, humorista, instrutor de música, jardineiro, lavadeira de roupas, motoboy, ourives, pipoqueiro, quitandeiro, rendeira, sapateiro, taxista, verdureiro etc.

<sup>233</sup> Isso porque inexistente consenso sobre o conceito de atividade econômica informal. Há estudos que se valem do critério de contribuição para a previdência, outros do tipo de ocupação ou ainda da posse de carteira de trabalho, além do citado registro formal da atividade econômica. Cf. CORSEUIL, Carlos Henrique; REIS, Mauricio Cortez; BRITO, Alessandra Scalioni. Critérios de classificação para ocupação informal: consequências para a caracterização do setor informal e para a análise de bem-estar no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 5-31, Mar. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612015000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612015000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 set 2016.

<sup>234</sup> FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 19.

Considerando que o homem se realiza em sociedade e sendo certa a afirmação segundo a qual onde há sociedade, há direito, é precisa a lição de Francisco Meton Marques de Lima, para quem “O Direito deve ser considerado um instrumento de realização dos valores”<sup>235</sup>. Ademais, segundo o mesmo autor, lastreado por sua vez nos ensinamentos de Revorio<sup>236</sup>, os valores cumprem três funções, sob o aspecto sociológico, a saber: “a) dar coerência e sentido ao código de normas e respectivo modelo; b) coagir psiquicamente as pessoas; e c) contribuir para a integração social da comunidade”<sup>237</sup>.

Essa é a razão pela qual diversas constituições<sup>238</sup> assumem a importância dos valores em seus textos, destacando-os expressamente.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, enumera, desde seu preâmbulo<sup>239</sup>, os valores supremos da sociedade brasileira. Dentre eles, ressalte-se, encontra-se o desenvolvimento.

É importante salientar que o desenvolvimento vem sendo formalmente reconhecido como um valor da humanidade, atrelado à dignidade humana, pelo menos desde o período pós-segunda guerra mundial. De início apontado como pressuposto da chamada descolonização, em prol da independência e autodeterminação dos territórios objeto daquele movimento, o desenvolvimento foi tido como valor essencial à tessitura de uma nova ordem econômica internacional tendente à globalização e ao aprimoramento das relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento<sup>240</sup>.

O primeiro documento que normatizou o tema do desenvolvimento foi a Resolução nº 1.514, de 1960, da Assembleia Geral da ONU, tendo a questão avançado<sup>241</sup> em âmbito internacional de modo a culminar na Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986. Observe-se algumas de suas normas:

<sup>235</sup> LIMA, Francisco Meton Marques de. **O livro dos valores: os valores da vida e a vida dos valores ou guia das escolhas de valor**. Teresina: Dinâmica Jurídica, 2014, p. 100.

<sup>236</sup> REVORIO, Francisco Javier Diaz. **Los valores superiores en la constitución española**. Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 34 *apud* LIMA, Francisco Meton Marques de. *Op. cit.*, p. 102.

<sup>237</sup> LIMA, Francisco Meton Marques de. *Op. cit.*, p. 102.

<sup>238</sup> Cite-se como exemplos as atuais constituições espanhola, russa, romena, alemã e brasileira.

<sup>239</sup> Consoante as lições de Paulo Bonavides, o preâmbulo funciona, no mínimo, como guia do intérprete e aplicador do direito na tarefa de concretizar as normas (cf. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 13ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2003).

<sup>240</sup> CARDIA, Fernando. Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do (org.). **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005, p. 54.

<sup>241</sup> É digna de nota a criação, em 1965, do *United Nations Development Programme* (traduzido como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Pnud), com atuação em mais de 170 países e territórios, segundo informações constantes em seu site na internet. Disponível em <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/overview.html>>. Acesso em: 25 nov 15.

Artigo 1º, §1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Artigo 2º, §1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Artigo 2º, §3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

É diante desse panorama internacional que a Constituição brasileira de 1988 consagra o desenvolvimento como um de seus valores supremos.

E como decorrência dessa opção pelo desenvolvimento, no artigo 1º da Constituição são estabelecidos, dentre os fundamentos da República, constituída em Estado Democrático de Direito, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Entende-se livre iniciativa como vetor do direito de liberdade no aspecto econômico. Por sua vez, a liberdade econômica representa a possibilidade de acesso ao mercado, no sentido de produzir, comprar ou vender bens ou alienar sua força de trabalho com o mínimo de interferência estatal.

Dado esse contexto, assevera-se a livre iniciativa como um direito fundamental, no esteio das lições de Luciano Benetti Timm, a saber:

Por ser uma extensão da liberdade humana, a livre iniciativa é um direito fundamental. Em realidade, em uma economia de mercado, não há como existir dignidade humana sem liberdade econômica. Se num regime democrático a liberdade se manifesta na participação do cidadão pelo voto, no sistema capitalista é o seu acesso ao mercado que lhe garantirá dignidade e outros direitos fundamentais como o trabalho<sup>242</sup>.

Daí porque a própria ordem econômica brasileira se funda na livre iniciativa e também na valorização do trabalho humano, como se verifica da leitura do art. 170, caput, da Constituição de 1988.

Ademais, uma das opções realizadas pelo constituinte de 1988 foi o tratamento jurídico diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, como se infere da leitura do artigo 179, *verbis*:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento

<sup>242</sup> TIMM, Luciano Benetti. O direito fundamental à livre iniciativa: na teoria e na prática institucional brasileira. *Revista da Ajuris*, v. 106, p. 115, 2007.

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.

Nesse quadrante, inclui-se o microempreendedor individual (MEI), espécie de microempresa, *mutatis mutandis*, e todo o arcabouço jurídico que lhe é pertinente.

### 3.2 Conceito

O MEI é, decerto, um empresário para o direito brasileiro. Nos termos do artigo 966 do Código Civil, "Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços".

A partir dessa norma é possível aferir que empresa é a atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Referido conceito foi delineado por Alberto Asquini<sup>243</sup>, em estudo clássico denominado Perfis da Empresa: o perfil funcional da empresa é justamente a atividade empresarial dirigida para um determinado escopo produtivo.

Encontra-se no art. 18-A, §1º, da Lei Complementar nº 123/2006, o conceito legal de MEI como o empresário individual<sup>244</sup> que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais)<sup>245</sup>, optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática legal disciplinada naquele diploma.

### 3.3 Natureza jurídica

Verificou-se que o art. 2º, §3º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento confere ao ente estatal o dever de formular políticas nacionais adequadas ao desenvolvimento.

Isso porque o desenvolvimento é realizado principalmente por meio das políticas públicas, cujo conceito é traçado por Maria Paula Dallari Bucci como "os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo"<sup>246</sup>.

<sup>243</sup> ASQUINI, Alberto. Profili dell' impresa. Tradução Fábio Konder Comparato. In: **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, nº 104. São Paulo: RT, 1996, p. 116.

<sup>244</sup> Vale destacar a promulgação, em 27 de outubro de 2016, da Lei Complementar nº 155, a qual realiza diversas alterações no regime do microempreendedor individual, inclusive incluindo no conceito "o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural". Essas modificações a respeito do MEI, contudo, só produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro de 2018, conforme seu artigo 11.

<sup>245</sup> A LC nº 155/2016 aumentou esse valor para R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais). Seus efeitos, porém, só serão produzidos a partir de 1º de janeiro de 2018.

<sup>246</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 34, n. 133, jan.-mar./1997, p. 95.

Assim, pode-se afirmar que as políticas públicas constituem o modo através do qual o estado (sobretudo o caracterizado como desenvolvimentista<sup>247</sup>) realiza os imperativos do desenvolvimento<sup>248</sup>.

Deve-se referir, nesse passo, que desenvolvimento também pode ser conceituado como a aquisição progressiva de todos os direitos humanos (econômicos, culturais, sociais, civis e políticos)<sup>249</sup>.

Sobre o assunto, é importante destacar que os direitos sociais encontram sua realização “pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente”<sup>250</sup>.

Historicamente, o direito tem sido associado a duas de suas funções: a protetora e a repressiva. Não poucas vezes, inclusive, ambas estão unidas: o direito é protetor em relação aos atos lícitos, mediante a repressão aos atos ilícitos.

Ocorre que, *pari passu* dessas funções está a função promocional do direito, a qual se efetiva por intermédio das sanções positivas<sup>251</sup> (técnica do encorajamento).

Referida técnica enaltece a utilidade do direito como verdadeiro vetor de transformação social, na medida em que se trata de um sistema aberto sob a ótica do Estado Democrático de Direito.

Logo, é importante o uso das normas jurídicas voltado ao incentivo à adoção de condutas especiais, e não apenas com o fim de proteção e repressão. O direito, nesse contexto, há de ser caracterizado como instrumento voltado à efetivação de políticas públicas<sup>252</sup>.

Sabe-se que o principal tipo normativo utilizado para veicular políticas públicas é a lei. E aqui se insere a Lei Complementar nº 128/2008, a qual introduziu o Programa do

<sup>247</sup> Sobre o conceito de Estado desenvolvimentista, cf. PERISSINOTTO, Renato. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p. 59-75, dez. 2014.

<sup>248</sup> CARDIA, Fernando. Estado, desenvolvimento e políticas públicas. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do (org.). **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005, p. 89.

<sup>249</sup> SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos Direitos Humanos. In: **Estudos avançados**, v. 12, n. 33, maio-ago./1998, p. 149-156.

<sup>250</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 77.

<sup>251</sup> De acordo com Bobbio, “A introdução da técnica do encorajamento reflete uma verdadeira transformação na função do sistema normativo em seu todo e no modo de realizar o controle social. Além disso, assinala a passagem de um controle passivo – mais preocupado em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas – para um controle ativo – preocupado em favorecer as ações vantajosas mais do que em desfavorecer as nocivas” (BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. São Paulo: Manole, 2007, p. 14-15).

<sup>252</sup> MATIAS, João Luís Nogueira. A ordem econômica e o princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988. **Revista Nomos** – Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFC. Fortaleza, n. 28, jul./dez. 2009, p. 73-74.

Microempreendedor Individual no direito brasileiro, cuja natureza jurídica é de política pública<sup>253</sup>.

Interessante se mostra, para melhor compreensão do que ora se propõe, a leitura do documento de referência EM nº 13/MF/MDIC/MPS, de 7 de abril de 2011, disponível na internet<sup>254</sup>, e assinado por Guido Mantega (então Ministro da Fazenda), Fernando Damata Pimentel (à época Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil) e Garibaldi Alves Filho (na ocasião Ministro da Previdência Social).

Compreende-se, com clareza, que o Programa do Microempreendedor Individual, criado mediante a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, representa evidente política pública estatal, à medida que tem como alicerce a criação de condições especiais para retirar um grande número de trabalhadores da condição de informalidade.

Referido programa, portanto, tem por objetivo principal combater a informalidade de determinadas atuações no mercado de trabalho e conferir proteção social a esses trabalhadores. São dezenas de categorias que sempre encontraram dificuldades, decorrentes do próprio sistema, de formalizarem-se perante a lei.

Considerando a importância desse tipo de iniciativa para o desenvolvimento das pessoas, da economia e mesmo do país, em alguma medida, é certo concluir que o programa do MEI se reveste dos caracteres de uma política pública, sendo essa a sua natureza jurídica.

Determinada a essência do Programa do Microempreendedor Individual, investiga-se a natureza jurídica do próprio instituto em questão: trata-se de figura *sui generis* no ordenamento ou uma espécie de microempresa?

De início, vale ressaltar que até o advento da LC nº 128/2008, o microempreendedor individual inexistia no conjunto normativo brasileiro.

A propósito da microempresa, contudo, a Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984<sup>255</sup>, inovou na matéria, instituindo o Estatuto de Microempresa e prevendo seu tratamento

<sup>253</sup> A propósito, assim estabelece o art. 18-E, caput, da Lei Complementar nº 123/2006: “O instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária”.

<sup>254</sup> BRASIL. EM nº 13-MF-MDIC-MPS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Exm/EMI-13-MF-MDIC-MPS-Mpv529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Exm/EMI-13-MF-MDIC-MPS-Mpv529.htm)>. Acesso em: 13 jun 15. Excertos: [...] 2. A Lei Complementar no 128, de 19 de dezembro de 2008, criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como “informal” possa se tornar microempreendedor individual e, assim, passar a atuar como microempresário participante da chamada “economia formal”. [...] Finalmente, a proposta se mostra urgente na medida em que se busca o aumento do número de empreendedores individuais na economia formal; para isso, a imediata vigência da nova regra incentiva o avanço do programa sem se abdicar da proteção previdenciária central ao microempreendedor. [...].

<sup>255</sup> Revogada pela Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, por sua vez revogada pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, ora vigente como o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

diferenciado, tema que viria a ser incluído no texto constitucional, exatamente em razão de sua opção pelo desenvolvimento como valor e como princípio.

Entretanto, desde o início o conceito de microempresa, e em seguida também o de empresa de pequeno porte, esteve vinculado ao faturamento dessas entidades.

Atualmente, as definições a respeito encontram-se no artigo 3º da Lei Complementar nº 123/2006, veja-se:

Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais)<sup>256</sup>.

Portanto, o microempreendedor individual é espécie do gênero microempresa<sup>257</sup>. Seu conceito legal, como visto, decorre do art. 18-A da LC nº 123/2006, cuja norma o define como o empresário individual que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática legal disciplinada naquele diploma.

Logo, por auferir receita bruta de no máximo 60 mil reais, por ano-calendário, o MEI encontra-se dentro do conceito de microempresa (auferir não mais que 360 mil reais por ano-calendário).

É importante estabelecer que, sendo espécie de microempresa, as normas referentes a este instituto aplicam-se, regra geral, ao microempreendedor individual, salvo se houver no ordenamento normas específicas a seu respeito. Ademais, consoante o disposto no art. 18-E, §2º, da Lei Complementar nº 123/2006, “Todo benefício previsto nesta Lei Complementar aplicável à microempresa estende-se ao MEI sempre que lhe for mais favorável”.

Por conseguinte, optou-se por examinar o conjunto normativo referente, exclusivamente, à figura aqui em estudo, qual seja, o MEI.

A ser assim, verifica-se primeiramente as normas dispostas na LC nº 128/2008 a seu respeito. Denota-se, no caso, que tais normas foram acrescentadas à Lei Complementar nº

<sup>256</sup> A partir de 1º de janeiro de 2018, consoante dispõe o artigo 11 da LC nº 155/2016, a empresa será de pequeno porte se auferir receita igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

<sup>257</sup> A esse respeito, o art. 18-E, §3º, da Lei Complementar nº 123/2006 assevera: “O MEI é modalidade de microempresa”.

123/2006, a qual veicula o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Mencione-se, outrossim, que as Leis Complementares nº 139, de 10 de novembro de 2011; 147, de 07 de agosto de 2014; e 155, de 27 de outubro de 2016, também promoveram alterações no citado Estatuto.

### **3.4 Regime jurídico**

#### ***3.4.1 Lei Complementar nº 123/2006***

Examina-se, a partir daqui, a relação normativa pertencente à LC 123/2006, mediante breves comentários ao texto legal:

- a) art. 4º, §§ 1º, 3º, 3º-A e 4º:

Art. 4º. [...]

§ 1º O processo de abertura, registro, alteração e baixa da microempresa e empresa de pequeno porte, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento, deverão ter trâmite especial e simplificado, preferencialmente eletrônico, opcional para o empreendedor, observado o seguinte:

I - poderão ser dispensados o uso da firma, com a respectiva assinatura autógrafa, o capital, requerimentos, demais assinaturas, informações relativas ao estado civil e regime de bens, bem como remessa de documentos, na forma estabelecida pelo CGSIM.

[...]

§ 3º Ressalvado o disposto nesta Lei Complementar, ficam reduzidos a 0 (zero) todos os custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao Microempreendedor Individual, incluindo os valores referentes a taxas, a emolumentos e a demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas.

§ 3º-A. O agricultor familiar, definido conforme a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e identificado pela Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP física ou jurídica, bem como o MEI e o empreendedor de economia solidária ficam isentos de taxas e outros valores relativos à fiscalização da vigilância sanitária.

§ 4º No caso do MEI, de que trata o art. 18-A desta Lei Complementar, a cobrança associativa ou oferta de serviços privados relativos aos atos de que trata o § 3º deste artigo somente poderá ser efetuada a partir de demanda prévia do próprio MEI, firmado por meio de contrato com assinatura autógrafa, observando-se que:

I - para a emissão de boletos de cobrança, os bancos públicos e privados deverão exigir das instituições sindicais e associativas autorização prévia específica a ser emitida pelo CGSIM;

II - o desrespeito ao disposto neste parágrafo configurará vantagem ilícita pelo induzimento ao erro em prejuízo do MEI, aplicando-se as sanções previstas em lei.

Dispõem sobre custos zero de registro, isenção de taxas de vigilância sanitária e requisitos para cobrança associativa. A amplitude dessa proteção social é verificada de plano. Ao MEI não serão cobrados os custos referentes à formalização da empresa: abertura, inscrição, registro, funcionamento, alvará, licença, cadastro, alterações e procedimentos de baixa e encerramento, dentre outros que lhe sejam referentes. Isso permite a abertura da empresa em cerca de dez minutos, por intermédio do preenchimento de formulários, via internet. Além disso, taxas, emolumentos e outras contribuições exigidas por órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica e de fiscalização do exercício de profissões, também são dispensadas. O mesmo ocorre em relação às taxas e valores decorrentes da fiscalização da vigilância sanitária, aos quais se dá isenção.

b) art. 7º, parágrafo único:

Art. 7º Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, os Municípios emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro.

Parágrafo único. Nos casos referidos no caput deste artigo, poderá o Município conceder Alvará de Funcionamento Provisório para o microempreendedor individual, para microempresas e para empresas de pequeno porte:

I - instaladas em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária e imobiliária, inclusive habite-se; ou

II - em residência do microempreendedor individual ou do titular ou sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte, na hipótese em que a atividade não gere grande circulação de pessoas.

Trata do alvará municipal de funcionamento provisório. Aos municípios compete fiscalizar os riscos envolvidos pelas atividades empresárias e, com base nisso, estabelecer critérios para não impedir seu funcionamento. No caso do MEI, considerando o poder municipal que o grau do risco da atividade não seja alto (e quase sempre a atividade exercida pelo MEI possui risco baixo), poderá lhe ser fornecido, imediatamente após o registro, o alvará de funcionamento provisório na sua própria residência, desde que a atividade não gere grande circulação de pessoas.

c) art. 18-A (caput) e § 5º:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

[...]

§ 5º A opção de que trata o caput deste artigo dar-se-á na forma a ser estabelecida em ato do Comitê Gestor, observando-se que:

I - será irrevogável para todo o ano-calendário;

II - deverá ser realizada no início do ano-calendário, na forma disciplinada pelo Comitê Gestor, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do ano-calendário da opção, ressalvado o disposto no inciso III;

III - produzirá efeitos a partir da data do início de atividade desde que exercida nos termos, prazo e condições a serem estabelecidos em ato do Comitê Gestor a que se refere o caput deste parágrafo.

Prevê a possibilidade de adesão ao Simples Nacional, conceitua o instituto, determina que o Comitê Gestor do Simples Nacional<sup>258</sup> (CGSN) estabelecerá normas sobre o tema, dentre outras regras. No parágrafo quinto verifica-se o modo de realização da opção pelo sistema simplificado. Este artigo representa o coração normativo do instituto, conduzido por vinte e cinco parágrafos. Veja-se, na sequência, comentários sobre os mais importantes.

d) art. 18-A, §§ 1º ao 4º e § 11:

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

§ 2º No caso de início de atividades, o limite de que trata o § 1º será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) multiplicados pelo número de meses compreendido entre o início da atividade e o final do respectivo ano-calendário, consideradas as frações de meses como um mês inteiro.

§ 3º Na vigência da opção pela sistemática de recolhimento prevista no caput deste artigo:

I – não se aplica o disposto no § 18 do art. 18 desta Lei Complementar;

II – não se aplica a redução prevista no § 20 do art. 18 desta Lei Complementar ou qualquer dedução na base de cálculo;

III - não se aplicam as isenções específicas para as microempresas e empresas de pequeno porte concedidas pelo Estado, Município ou Distrito Federal a partir de 1º de julho de 2007 que abrangem integralmente a faixa de receita bruta anual até o limite previsto no § 1º;

<sup>258</sup> Órgão colegiado do Ministério da Fazenda, com poderes de regulação.

IV – a opção pelo enquadramento como Microempreendedor Individual importa opção pelo recolhimento da contribuição referida no inciso X do § 1º do art. 13 desta Lei Complementar na forma prevista no § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

V – o Microempreendedor Individual recolherá, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, valor fixo mensal correspondente à soma das seguintes parcelas:

a) R\$ 45,65 (quarenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), a título da contribuição prevista no inciso IV deste parágrafo;

b) R\$ 1,00 (um real), a título do imposto referido no inciso VII do caput do art. 13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ICMS; e

c) R\$ 5,00 (cinco reais), a título do imposto referido no inciso VIII do caput do art. 13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ISS;

VI – sem prejuízo do disposto nos §§ 1º a 3º do art. 13, o MEI terá isenção dos tributos referidos nos incisos I a VI do caput daquele artigo, ressalvado o disposto no art. 18-C.

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

I - cuja atividade seja tributada na forma dos Anexos V ou VI desta Lei Complementar, salvo autorização relativa a exercício de atividade isolada na forma regulamentada pelo CGSN;

II - que possua mais de um estabelecimento;

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

IV - que contrate empregado<sup>259</sup>.

[...]

§ 11. O valor referido na alínea a do inciso V do § 3º deste artigo será reajustado, na forma prevista em lei ordinária, na mesma data de reajustamento dos benefícios de que trata a Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, de forma a manter equivalência com a contribuição de que trata o § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

No primeiro parágrafo encontra-se o conceito do MEI, cujo molde permite o enquadramento na categoria, como acima se verificou. Atualmente, para ser registrado como microempreendedor individual, exige-se faturamento de, no máximo, R\$ 60 mil ao ano<sup>260</sup>, e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular.

<sup>259</sup> É importante mencionar que, a partir de 1º de janeiro de 2018, terá efeitos a revogação desta norma, promovida pelo artigo 10, III, da LC nº 155/2016. Logo, o MEI que contrate empregado também poderá optar pelo Simples.

<sup>260</sup> A LC nº 155/2016 aumentou esse valor para R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais). Seus efeitos, porém, só serão produzidos a partir de 1º de janeiro de 2018.

O segundo parágrafo traz apenas uma norma de proporção, para o caso da atividade ser iniciada em um mês diferente daquele que inicia o calendário fiscal. E o parágrafo terceiro estipula regras sobre a contribuição mensal, sendo que seu inciso V trata das parcelas que a compõem, divididas entre as contribuições previdenciária, no valor (atualizado anualmente, em relação ao salário mínimo) de R\$ 46,85 (quarenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), a destinada ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de cunho estadual, de R\$ 1 (hum real), e a conferida ao Imposto sobre Serviços (ISS), de competência municipal, no total de R\$ 5 (cinco reais). Assim, quem presta apenas atividade na qual incide ICMS, paga R\$ 47,85 (quarenta e sete reais e oitenta e cinco centavos) por mês; apenas ISS, R\$ 51,85 (cinquenta e um reais e oitenta e cinco centavos); e caso a atividade se enquadre tanto na regra de incidência do ICMS quanto na do ISS, R\$ 52,85 (cinquenta e dois reais e oitenta e cinco centavos).

Nesse ponto mostram-se necessários alguns esclarecimentos. Isso porque, enquanto o texto legal, acima destacado, prevê que a contribuição para o INSS será equivalente a R\$ 45,65 (quarenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), a norma específica previdenciária dispõe diferentemente. A remissão é feita pela própria Lei Complementar nº 123/2006, como se verifica do disposto no art. 18-A, § 11.

O artigo 21, §2º, II, 'a', da Lei nº 8.212/91 estabelece que a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de 5% para o microempreendedor individual, “no caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição”.

Ou seja, a alíquota reduzida equivalente a 5% do salário mínimo passa a ser a regra, mas traz como consequência a vedação ao direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição. Por outro lado, caso o MEI tenha interesse no citado benefício – se, anteriormente, por exemplo, contribuía sobre a alíquota de 20% e pretende manter essa condição para receber futuramente a aposentadoria por tempo de contribuição – deverá realizar contribuição complementar<sup>261</sup>, nos termos do § 3º do artigo 21 da Lei nº 8.212/91. Observe-se:

§ 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2º deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante recolhimento, sobre o valor

---

<sup>261</sup> Essa contribuição complementar, no caso do MEI, equivalerá a 15% do salário-de-contribuição, e deverá ser recolhida mediante guia própria, através do código 1910 Micro Empreendedor Individual – MEI – Mensal – Complementação 15% (para plano normal).

correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o § 3º do art. 5º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

Logo, considerando o valor do salário mínimo atualmente em vigor, R\$ 937 (novecentos e trinta e sete reais), alcança-se o valor da contribuição do MEI para o INSS, conforme a regra geral acima descrita, aplicando a alíquota de 5%: R\$ 46,85 (quarenta e seis reais e oitenta e cinco centavos). Aplica-se, então, a máxima de que a lei específica (previdenciária) prevalece sobre a lei geral (do MEI).

e) art. 18-A, §§ 6º ao 10 e art. 36-A:

§ 6º O desenquadramento da sistemática de que trata o caput deste artigo será realizado de ofício ou mediante comunicação do MEI.

§ 7º O desenquadramento mediante comunicação do MEI à Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB dar-se-á:

I - por opção, que deverá ser efetuada no início do ano-calendário, na forma disciplinada pelo Comitê Gestor, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano-calendário da comunicação;

II - obrigatoriamente, quando o MEI incorrer em alguma das situações previstas no § 4º deste artigo, devendo a comunicação ser efetuada até o último dia útil do mês subsequente àquele em que ocorrida a situação de vedação, produzindo efeitos a partir do mês subsequente ao da ocorrência da situação impeditiva;

III - obrigatoriamente, quando o MEI exceder, no ano-calendário, o limite de receita bruta previsto no § 1º deste artigo, devendo a comunicação ser efetuada até o último dia útil do mês subsequente àquele em que ocorrido o excesso, produzindo efeitos:

a) a partir de 1º de janeiro do ano-calendário subsequente ao da ocorrência do excesso, na hipótese de não ter ultrapassado o referido limite em mais de 20% (vinte por cento);

b) retroativamente a 1º de janeiro do ano-calendário da ocorrência do excesso, na hipótese de ter ultrapassado o referido limite em mais de 20% (vinte por cento);

IV - obrigatoriamente, quando o MEI exceder o limite de receita bruta previsto no § 2º deste artigo, devendo a comunicação ser efetuada até o último dia útil do mês subsequente àquele em que ocorrido o excesso, produzindo efeitos:

a) a partir de 1º de janeiro do ano-calendário subsequente ao da ocorrência do excesso, na hipótese de não ter ultrapassado o referido limite em mais de 20% (vinte por cento);

b) retroativamente ao início de atividade, na hipótese de ter ultrapassado o referido limite em mais de 20% (vinte por cento).

§ 8º O desenquadramento de ofício dar-se-á quando verificada a falta de comunicação de que trata o § 7º deste artigo.

§ 9º O Empresário Individual desenquadrado da sistemática de recolhimento prevista no caput deste artigo passará a recolher os tributos devidos pela regra geral do Simples Nacional a partir da data de início dos efeitos do desenquadramento, ressalvado o disposto no § 10 deste artigo.

§ 10. Nas hipóteses previstas nas alíneas a dos incisos III e IV do § 7º deste artigo, o MEI deverá recolher a diferença, sem acréscimos, em parcela única, juntamente com a da apuração do mês de janeiro do ano-calendário subsequente ao do excesso, na forma a ser estabelecida em ato do Comitê Gestor.

[...]

Art. 36-A. A falta de comunicação, quando obrigatória, do desenquadramento do microempreendedor individual da sistemática de recolhimento prevista no art. 18-A desta Lei Complementar nos prazos determinados em seu § 7º sujeitará o microempreendedor individual a multa no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), insusceptível de redução.

Tem-se aqui as regras referentes ao desenquadramento do MEI, que pode ocorrer a pedido ou de ofício, nos termos descritos. Ocorrerá a pedido, através de comunicação dirigida à Secretaria da Receita Federal do Brasil, quando o MEI realizar essa opção ou, obrigatoriamente, quando houver ultrapassagem do limite da receita-bruta anual (vide §1º do art. 18-A) ou quando se derem os casos previstos no §4º do art. 18-A. Será de ofício o desenquadramento quando o MEI não realizar a comunicação exigida.

Note-se que, em caso de falta de comunicação obrigatória referente ao desenquadramento, sujeitar-se-á o MEI a uma multa no valor de R\$ 50, insusceptível de redução, nos termos do art. 36-A.

f) art. 18-A, §§ 13, 19 e 22:

§ 13. O MEI está dispensado, ressalvado o disposto no art. 18-C desta Lei Complementar, de:

I - atender o disposto no inciso IV do caput do art. 32 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

II - apresentar a Relação Anual de Informações Sociais (Rais); e

III - declarar ausência de fato gerador para a Caixa Econômica Federal para emissão da Certidão de Regularidade Fiscal perante o FGTS.

[...]

§ 19. Fica vedada aos conselhos representativos de categorias econômicas a exigência de obrigações diversas das estipuladas nesta Lei Complementar para inscrição do MEI em seus quadros, sob pena de responsabilidade.

[...]

§ 22. Fica vedado às concessionárias de serviço público o aumento das tarifas pagas pelo MEI por conta da modificação da sua condição de pessoa física para pessoa jurídica.

Nestas normas observa-se com clareza o espírito de simplificação burocrática que caracteriza o instituto do microempreendedor individual. São dispensadas atividades referentes a declarações à Receita Federal do Brasil sobre dados relacionados a fatos geradores, base de cálculo e valores devidos da contribuição previdenciária e outras informações de interesse do INSS ou do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além da desnecessidade de apresentação da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), documento exigido de todos aqueles que possuem CNPJ, por exemplo, salvo o MEI, como visto.

Há também a vedação aos conselhos representativos de categorias de exigirem obrigações outras além daquelas estipuladas na lei complementar em análise para inscrição do MEI em seus quadros<sup>262</sup>. E às concessionárias de serviços públicos é proibido promover o aumento de tarifas apenas porque o microempreendedor individual modificou sua condição de pessoa física para incluir o status de pessoa jurídica também.

g) art. 18-A, §§ 15, 15-A e 15-B:

§ 15. A inadimplência do recolhimento do valor previsto na alínea “a” do inciso V do § 3º tem como consequência a não contagem da competência em atraso para fins de carência para obtenção dos benefícios previdenciários respectivos.

§ 15-A. Ficam autorizados os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a promover a remissão dos débitos decorrentes dos valores previstos nas alíneas b e c do inciso V do § 3º, inadimplidos isolada ou simultaneamente.

§ 15-B. O MEI poderá ter sua inscrição automaticamente cancelada após período de 12 (doze) meses consecutivos sem recolhimento ou declarações, independentemente de qualquer notificação, devendo a informação ser publicada no Portal do Empreendedor, na forma regulamentada pelo CGSIM.

Essas normas cuidam da inadimplência no pagamento da contribuição do MEI, a qual só gera o cancelamento automático da inscrição após o período de 12 meses consecutivos sem recolhimento ou declarações. Vale dizer que a inadimplência não se confunde com o mero

---

<sup>262</sup> Destaque-se que a LC nº 155/2016 incluiu duas novas normas sobre essa relação, cujos efeitos iniciar-se-ão, porém, apenas a partir de 1º de janeiro de 2018, conforme seu artigo 11. A saber: “§ 19-A O MEI inscrito no conselho profissional de sua categoria na qualidade de pessoa física é dispensado de realizar nova inscrição no mesmo conselho na qualidade de empresário individual” e “§ 19-B. São vedadas aos conselhos profissionais, sob pena de responsabilidade, a exigência de inscrição e a execução de qualquer tipo de ação fiscalizadora quando a ocupação do MEI não exigir registro profissional da pessoa física”.

atraso no recolhimento, o qual se faz com a inclusão de multa e juros moratórios. Destaque-se, ainda, que os meses inadimplidos são excluídos da contagem do tempo de carência para obtenção de benefícios previdenciários.

h) art. 18-A, §25:

§ 25. O MEI poderá utilizar sua residência como sede do estabelecimento, quando não for indispensável a existência de local próprio para o exercício da atividade.

Incluída em 2016, através da Lei Complementar nº 154, trata-se da norma mais recente sobre o instituto. A *ratio juris* envolvida decorre de uma situação vivida pelos microempreendedores individuais na realização de suas atividades: em diversos estados da federação havia barreiras para que o endereço cadastrado para o empreendimento coincidissem com o endereço residencial do MEI. No entanto, sabe-se que numerosas atividades exercidas pelo MEI dispensam a disposição de um estabelecimento para essa finalidade. Deste modo, para superar tal dificuldade, a legislação avançou em direção à prática e determinou expressamente a possibilidade de o MEI utilizar sua residência como sede do estabelecimento, quando não houver necessidade de local próprio para o deslinde do trabalho.

i) art. 18-B:

Art. 18-B. A empresa contratante de serviços executados por intermédio do MEI mantém, em relação a esta contratação, a obrigatoriedade de recolhimento da contribuição a que se refere o inciso III do caput e o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e o cumprimento das obrigações acessórias relativas à contratação de contribuinte individual.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo exclusivamente em relação ao MEI que for contratado para prestar serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º não se aplica quando presentes os elementos da relação de emprego, ficando a contratante sujeita a todas as obrigações dela decorrentes, inclusive trabalhistas, tributárias e previdenciárias.

Cuida do recolhimento de contribuição social por parte da empresa que contrata o MEI, inclusive destacando a contribuição adicional de 2,5%. Diz respeito, porém, apenas ao microempreendedor individual contratado para prestar serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos, salvo se houver relação de emprego com o contratante.

A princípio, percebe-se diante de norma que dificulta a contratação do MEI, o que seria um contrassenso dado o espírito de desburocratização que permeia essa legislação.

Contudo, ao se indagar a sua *ratio juris*, encontra-se no projeto que a originou<sup>263</sup> a seguinte justificativa: “A alteração do art. 18-B visa evitar a contratação indevida de MEI, para os casos em que na realidade se contrata um empregado”. Trata-se, portanto, de uma correção de rota, necessária para que o empresário-contratante daqueles serviços não se utilize de uma política pública com finalidade diversa para burlar compromissos legais previdenciários.

j) art. 18-C:

Art. 18-C. Observado o disposto no art. 18-A, e seus parágrafos, desta Lei Complementar, poderá se enquadrar como MEI o empresário individual que possua um único empregado que receba exclusivamente 1 (um) salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

§ 1º Na hipótese referida no caput, o MEI:

I - deverá reter e recolher a contribuição previdenciária relativa ao segurado a seu serviço na forma da lei, observados prazo e condições estabelecidos pelo CGSN;

II - é obrigado a prestar informações relativas ao segurado a seu serviço, na forma estabelecida pelo CGSN; e

III - está sujeito ao recolhimento da contribuição de que trata o inciso VI do caput do art. 13, calculada à alíquota de 3% (três por cento) sobre o salário de contribuição previsto no caput, na forma e prazos estabelecidos pelo CGSN.

§ 2º Para os casos de afastamento legal do único empregado do MEI, será permitida a contratação de outro empregado, inclusive por prazo determinado, até que cessem as condições do afastamento, na forma estabelecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 3º O CGSN poderá determinar, com relação ao MEI, a forma, a periodicidade e o prazo:

I - de entrega à Secretaria da Receita Federal do Brasil de uma única declaração com dados relacionados a fatos geradores, base de cálculo e valores dos tributos previstos nos arts. 18-A e 18-C, da contribuição para a Seguridade Social descontada do empregado e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e outras informações de interesse do Ministério do Trabalho e Emprego, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Conselho Curador do FGTS, observado o disposto no § 7º do art. 26;

II - do recolhimento dos tributos previstos nos arts. 18-A e 18-C, bem como do FGTS e da contribuição para a Seguridade Social descontada do empregado.

§ 4º A entrega da declaração única de que trata o inciso I do § 3º substituirá, na forma regulamentada pelo CGSN, a obrigatoriedade de entrega de todas as informações, formulários e declarações a que estão sujeitas as demais empresas ou equiparados que contratam empregados, inclusive as relativas ao recolhimento do FGTS, à Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

<sup>263</sup> Mensagem nº 309, do Ministro da Fazenda, encaminhada à Presidência da República, a qual, por sua vez, integrou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 87/2011, que veio a ser implementado através da LC nº 139/2011. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=908161&filename=Tramitacao-PLP+87/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908161&filename=Tramitacao-PLP+87/2011)>. Acesso em: 16 set 16.

§ 5º Na hipótese de recolhimento do FGTS na forma do inciso II do § 3º, deve-se assegurar a transferência dos recursos e dos elementos identificadores do recolhimento ao gestor desse fundo para crédito na conta vinculada do trabalhador.

§ 6º O documento de que trata o inciso I do § 3º deste artigo tem caráter declaratório, constituindo instrumento hábil e suficiente para a exigência dos tributos e dos débitos fundiários que não tenham sido recolhidos resultantes das informações nele prestadas.

Estabelece a possibilidade de o MEI contratar um único empregado, desde que exclusivamente por um salário mínimo, ou o piso salarial da categoria. Na ocasião, compete ao MEI o recolhimento das contribuições previdenciárias referentes tanto ao segurado quanto a si, na condição de contratante-empresário. Caso ocorra o afastamento legal desse empregado, em razão de licença-maternidade, para citar um exemplo, a lei faculta ao MEI a contratação de outro empregado, inclusive por prazo determinado, até que cessem as condições do afastamento.

k) art. 18-D:

Art. 18-D. A tributação municipal do imposto sobre imóveis prediais urbanos deverá assegurar tratamento mais favorecido ao MEI para realização de sua atividade no mesmo local em que residir, mediante aplicação da menor alíquota vigente para aquela localidade, seja residencial ou comercial, nos termos da lei, sem prejuízo de eventual isenção ou imunidade existente.

Determina tratamento favorecido ao MEI em relação ao IPTU. Desde que pratique a atividade empresarial no mesmo local de residência, deve ser aplicada ao MEI a menor alíquota vigente para aquela localidade, seja comercial ou residencial. Ademais, isso se dará sem prejuízo de eventual isenção ou imunidade, de modo que tal favor legal não prejudique a condição mais favorável já existente.

l) art. 18-E:

Art. 18-E. O instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária.

§ 1º A formalização de MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal.

§ 2º Todo benefício previsto nesta Lei Complementar aplicável à microempresa estende-se ao MEI sempre que lhe for mais favorável.

§ 3º O MEI é modalidade de microempresa.

§ 4º É vedado impor restrições ao MEI relativamente ao exercício de profissão ou participação em licitações, em função da sua respectiva natureza jurídica.

Apresenta as características essenciais do MEI como uma política pública, além de assegurá-lo como espécie do gênero microempresa. Observe-se que a lei confere uma amplitude geral à política, ao estabelecer que seu caráter não se restringe aos fins econômicos ou fiscais. As normas aplicáveis ao MEI serão sempre as mais favoráveis, entre aquelas que lhes são próprias e as específicas da microempresa. A proteção social ganha contornos bem definidos diante do disposto no § 4º, ao se proibir a imposição de restrições ao MEI acerca do exercício de profissão ou de participação em licitações, apenas por conta de sua natureza jurídica.

A importância de explicitar essas questões no texto legal se deve ao afastamento de quaisquer entraves à efetividade dessa política pública. Deixar evidente sua condição de programa de estado – e não de governo – reforça o compromisso da nação brasileira com essa proposta, tanto é que o veículo escolhido para firmá-la no ordenamento jurídico foi uma lei complementar, a qual exige um grau maior de consenso institucional a seu respeito.

m) art. 25, §4º; art. 26, §§ 1º e 6º; e art. 38, §6º:

Art. 25. A microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional deverá apresentar anualmente à Secretaria da Receita Federal do Brasil declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais, que deverá ser disponibilizada aos órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, observados prazo e modelo aprovados pelo CGSN e observado o disposto no § 15-A do art. 18<sup>264</sup>.

[...]

§ 4º A declaração de que trata o caput deste artigo, relativa ao MEI definido no art. 18-A desta Lei Complementar, conterá, para efeito do disposto no art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, tão-somente as informações relativas à receita bruta total sujeita ao ICMS, sendo vedada a instituição de declarações adicionais em decorrência da referida Lei Complementar.

[...]

Art. 26. As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional ficam obrigadas a:

I - emitir documento fiscal de venda ou prestação de serviço, de acordo com instruções expedidas pelo Comitê Gestor;

<sup>264</sup> Art. 18. [...] § 15. Será disponibilizado sistema eletrônico para realização do cálculo simplificado do valor mensal devido referente ao Simples Nacional.

§ 15-A. As informações prestadas no sistema eletrônico de cálculo de que trata o § 15: I - têm caráter declaratório, constituindo confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência dos tributos e contribuições que não tenham sido recolhidos resultantes das informações nele prestadas; e II - deverão ser fornecidas à Secretaria da Receita Federal do Brasil até o vencimento do prazo para pagamento dos tributos devidos no Simples Nacional em cada mês, relativamente aos fatos geradores ocorridos no mês anterior.

II - manter em boa ordem e guarda os documentos que fundamentaram a apuração dos impostos e contribuições devidos e o cumprimento das obrigações acessórias a que se refere o art. 25 desta Lei Complementar enquanto não decorrido o prazo decadencial e não prescritas eventuais ações que lhes sejam pertinentes.

§ 1º O MEI fará a comprovação da receita bruta mediante apresentação do registro de vendas ou de prestação de serviços na forma estabelecida pelo CGSN, ficando dispensado da emissão do documento fiscal previsto no inciso I do caput, ressalvadas as hipóteses de emissão obrigatória previstas pelo referido Comitê.

[...]

§ 6º Na hipótese do § 1º deste artigo:

I - deverão ser anexados ao registro de vendas ou de prestação de serviços, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, os documentos fiscais comprobatórios das entradas de mercadorias e serviços tomados referentes ao período, bem como os documentos fiscais relativos às operações ou prestações realizadas eventualmente emitidos;

II - será obrigatória a emissão de documento fiscal nas vendas e nas prestações de serviços realizadas pelo MEI para destinatário cadastrado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), ficando dispensado desta emissão para o consumidor final.

[...]

Art. 38. [...]

§ 6º A multa mínima de que trata o § 3º deste artigo a ser aplicada ao Microempreendedor Individual na vigência da opção de que trata o art. 18-A desta Lei Complementar será de R\$ 50,00 (cinquenta reais).

Destaca obrigação fiscal acessória para o MEI, ainda assim sob a característica da desburocratização. O MEI deve apresentar declaração única e simplificada de informações à Receita Federal, mas apenas aquelas relativas à receita bruta total sujeita ao ICMS. A falta na apresentação dessa declaração importará em multa ao MEI, no valor mínimo de R\$ 50 (cinquenta reais), nos termos do art. 38, §6º da lei complementar em foco.

Referida receita bruta será comprovada mediante apresentação do registro de vendas ou de prestação de serviços na forma estabelecida pelo Comitê Gestor do Simples Nacional.

Ademais, destaque-se a obrigatoriedade de emissão de nota fiscal, pelo MEI, nas vendas e nas prestações de serviços realizadas para pessoa jurídica (destinatário cadastrado no CNPJ). Por outro lado, o MEI não tem obrigação de emitir nota fiscal para o consumidor final.

### ***3.4.2 Outros diplomas legislativos***

Deve-se destacar que a Lei Complementar nº 147/2014 alterou outras leis importantes, além da LC nº 123/2006, a exemplo da Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005) e da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995).

Na primeira, incluiu-se a alínea ‘d’ no inciso IV do artigo 83, de modo a conferir aos créditos em favor dos microempreendedores individuais a condição de crédito com privilégio especial na ordem de classificação creditícia na falência<sup>265</sup>.

A respeito da Lei nº 9.099/1995, alterou-se a redação do inciso II do §1º do artigo 8º para explicitar que as pessoas enquadradas como microempreendedores individuais compõem o rol exaustivo daquelas admitidas a propor ação perante o Juizado Especial<sup>266</sup>.

Outra norma que merece atenção é a que cuida do benefício da gratuidade da justiça, estabelecido entre os artigos 98 e 102 do Novo Código de Processo Civil (NCPC, Lei nº 13.105/2015). Embora não seja uma norma aplicável especificamente ao MEI, sua relevância se mostra no contexto da alta probabilidade de ela ser sempre deferida aos profissionais enquadrados nesse instituto.

Isso porque o artigo 98 do NCPC prevê expressamente o direito à gratuidade da justiça à pessoa jurídica com insuficiência de recursos para pagar as custas. Além disso, o artigo 99, §2º, estabelece regra segundo a qual o juiz só indeferirá o pedido constante na inicial se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para a concessão da gratuidade; e antes de indeferir o pedido, deve ainda determinar à parte que comprove o preenchimento daqueles pressupostos.

Ou seja, em caso de judicialização de questões envolvendo sua atividade empresarial, o MEI, considerando apenas o limite legal de seu faturamento, pode se valer do direito que a lei processual civil lhe confere de requerer a gratuidade judiciária. Entende-se inclusive, *de lege ferenda*, que o referido limite de faturamento, por si só, deveria gerar uma presunção de hipossuficiência econômica aos microempreendedores individuais<sup>267</sup>, semelhante ao que já existe para a pessoa natural (art. 99, §3º do NCPC: “Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural”).

---

<sup>265</sup> Art. 83 (Lei nº 11101/2005). A classificação dos créditos na falência obedece à seguinte ordem: [...] IV – créditos com privilégio especial, a saber: [...] d) aqueles em favor dos microempreendedores individuais e das microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

<sup>266</sup> Art. 8º (Lei nº 9.099/1995). [...] § 1º Somente serão admitidas a propor ação perante o Juizado Especial: [...] II - as pessoas enquadradas como microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte na forma da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

<sup>267</sup> VINAGRE, Ana Maria Q Ribeiro da Silva. **Acesso à justiça**: tratamento diferenciado para o micrompreendedor individual (MEI), microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP). Brasília, 2013. 20f. – Artigo (Especialização) Instituto Brasileiro de Direito Público.

Como visto acima, o CGSN tem poderes de estabelecer normas a respeito das entidades regidas pela Lei Complementar nº 123/2006, dentre as quais se encontra o MEI, objeto deste estudo.

Em seu âmbito de atuação, o CGSN emitiu a Resolução nº 94, de 29 de novembro de 2011, em cujos arts. 91 a 108-A traça contornos mais precisos acerca das várias regras existentes sobre o MEI, além de criar o Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos abrangidos pelo Simples Nacional – Simei.

Deve-se mencionar o recente Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015, o qual regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

Esse decreto tem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Outro aspecto que merece destaque em nosso ordenamento diz respeito à ampliação do acesso às instituições financeiras concedido ao MEI. A Resolução nº 4.395, de 30 de dezembro de 2014, do Conselho Monetário Nacional, que define os encargos financeiros e o bônus de adimplência das operações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, permite melhores condições de financiamento aos Microempreendedores Individuais, inclusive, como se verifica em seu art. 2º, o qual optou pelo termo genérico empreendedores, permitindo assim a inclusão do MEI<sup>268</sup>.

Cite-se a existência do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, previsto no art. 2º, III, da LC nº 123/2006, e criado para tratar do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas. Referido comitê também possui competência para elaborar normas sobre o MEI. Dentre essas normas, especial atenção merece a Resolução CGSIM nº 16, de 17 de dezembro de 2009, a qual dispõe sobre o procedimento especial para o registro e legalização do Microempreendedor Individual.

---

<sup>268</sup> É preciso informar que, anteriormente à citada Resolução, a questão era tratada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, a qual nunca previra a figura do MEI. Após a edição da Lei nº 12.793, de 2013, a competência para dispor sobre a matéria passou a ser do Conselho Monetário Nacional, o qual, através da Resolução nº 4.395/2014, simplificou o tema ao escolher o termo genérico “empreendedores”, alargando, assim, o alcance dos financiamentos, em prol do desenvolvimento.

A propósito da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim, pode-se mencionar a Resolução CGSIM nº 29, de 29 de novembro de 2012, a qual dispõe sobre recomendação da adoção de diretrizes para integração do processo de licenciamento pelos Corpos de Bombeiros Militares pertinente à prevenção contra incêndios e pânico à Redesim. Esta norma, em seu artigo 13, parágrafo único, estabelece que “O Microempreendedor Individual – MEI possui isenção de taxas, emolumentos e demais custos relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao alvará, à licença, ao cadastro e aos demais itens relativos ao disposto na Lei Complementar nº 123, de 2006”.

Outra norma importante é a Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, RDC nº 49, de 31 de outubro de 2013, a qual dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário. O espírito maior dessa norma é o de desburocratizar procedimentos relacionados à vigilância sanitária acerca das atividades mencionadas, dentre as quais se inclui o MEI.

### 3.5 Benefícios

No Portal do Empreendedor, na internet<sup>269</sup>, são listados e esclarecidos os benefícios para o enquadramento como MEI, a saber:

- a) Cobertura previdenciária.

Mediante contribuição ao sistema de previdência social, o MEI se torna um segurado obrigatório e passa a ter direito aos seguintes benefícios, cumpridas as devidas carências: auxílio-doença, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez e salário-maternidade – no caso de gestantes e adotantes. Sua família, por consequência, terá direito a pensão por morte e auxílio-reclusão, atendidos os consectários legais.

- b) Menor custo com funcionário.

Os encargos sociais que incidem na contratação de um empregado, no Brasil, são elevados. No tocante aos custos previdenciários, por exemplo, ao empregador compete arcar

---

<sup>269</sup> PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Benefícios:** descrição dos benefícios para o MEI. Disponível em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual/beneficios>>. Acesso em: 16 set 16.

com, no mínimo, 20% de cota patronal “sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestam serviços” (de acordo com o art. 22, I, da Lei nº 8.212/91). Para o MEI, contudo, a regra é distinta: sua contribuição equivale a apenas 3% do salário mínimo (ou do piso salarial da categoria correspondente), nos termos do art. 18-C, §1º, III, da Lei Complementar nº 123/2006. A contribuição do empregado, por sua vez, corresponde a 8% do salário mínimo (ou do piso salarial da categoria).

Considerando a contratação de um empregado pelo salário-mínimo (R\$ 937,00, em 2017), tais valores representam: R\$ 28,11 (3% do salário mínimo) de responsabilidade do empregador (MEI) e R\$ 74,96 (8% descontado do empregado).

Além desse encargo, também compete ao MEI o recolhimento de 8% do salário mínimo (ou do piso salarial da categoria correspondente) a título de depósito no FGTS.

c) Sem taxas de registro.

O processo de formalização é completamente gratuito, o que por si só representa uma inovação no complexo sistema burocrático de registro de empresas brasileiro. E após a formalização, o único custo formal é o pagamento do boleto mensal, nos termos legais, referente à contribuição previdenciária e aos impostos estadual ou municipal, se for o caso (ou ainda os custos porventura referentes à contratação de um empregado, o que não é obrigatório).

d) Sem burocracia.

Durante todo o ano calendário, apenas uma obrigação é estabelecida ao MEI: a declaração anual sobre seu faturamento. Decerto isso exigirá, do MEI, o acompanhamento mensal de seu faturamento, para concluir no apurado do ano. Mas até isso é facilitado: atualmente, há um aplicativo para *smartphone* que permite a realização dessa tarefa com enorme simplicidade: o Qipu, criado mediante parceria entre empresa privada de mesmo nome com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Através dele é possível emitir a guia para pagamento mensal, chamado Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), receber avisos referentes ao vencimento do boleto mensal, e também sobre o envio da declaração anual; organizar as vendas mediante planilha

apropriada; controlar as despesas através de lançamentos diários; verificar os benefícios conferidos pela legislação ao MEI, dentre outras facilidades.

Há ainda um outro aplicativo, lançado pela Receita Federal do Brasil em parceria com o Comitê Gestor do Simples Nacional, denominado APP MEI, através do qual é possível ao MEI consultar informações sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), situação e períodos de opção pelo Simples Nacional e situação mensal dos débitos tributários; pode também emitir a DAS, obter informações gerais sobre conceitos e regras referentes ao instituto, além de fazer testes de conhecimentos e avaliar o próprio aplicativo.

- e) Acesso a serviços bancários, inclusive crédito.

Formalizado, o MEI pode abrir conta empresarial e pedir financiamento, obtendo crédito junto às instituições financeiras, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), mediante linhas especiais com redução de tarifas e taxas de juros adequadas à natureza do empreendimento.

No BNB, por intermédio de recursos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), há a linha de crédito especial denominada Programa de Financiamento às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e ao Empreendedor Individual - FNE-MPE, cujo objetivo é fomentar o desenvolvimento de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, de diversos segmentos econômicos.

No caso do MEI, tem por finalidade a implantação, a expansão, a modernização, a reforma ou a realocação de seu empreendimento, mediante o financiamento de investimentos<sup>270</sup> (destinados ao ativo imobilizado da empresa).

Referido programa é franqueado aos microempreendedores que atuam nos seguintes setores: industrial, agroindustrial, turismo, comercial e de prestação de serviços, desde que comprovem, pelo menos, 6 (seis) meses de atividade, mediante experiência bancária ou comercial.

Essa exigência temporal se explica quando se traz à consideração o foco da política pública: retirar trabalhadores do setor informal. Ou seja, o pressuposto é que os microempreendedores individuais já estavam atuando no mercado informal. No entanto, como se verifica pela investigação do texto legal, não há vedação para que alguém sem qualquer

---

<sup>270</sup> O MEI não tem acesso ao capital de giro associado ao investimento fixo, espécie de crédito destinada à compra de insumos ou mercadorias.

experiência anterior se cadastre no sistema como microempreendedor e já inicie suas atividades devidamente formalizado.

O limite do financiamento, em regra, é de até 100% da projeção de investimento, sendo que, no caso do MEI, há o limite máximo de endividamento, que é de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), apurado na sistemática de *Credit Scoring*<sup>271</sup>. O prazo máximo da operação no BNB é de 36 (trinta e seis meses), já incluída carência de até 2 meses, a ser determinado em função do projeto financiado.

A taxa de juros efetiva, de modo geral, aplicável às operações contratadas até 31 de dezembro de 2017, para o MEI, será de 9% (nove por cento) ao ano. Sobre tais juros incidem bônus de adimplência, de 15% (quinze por cento), cuja concessão decorre do exclusivo pagamento em dia, pelo mutuário; ou seja, do adimplemento das prestações (juros e principal) até a data dos respectivos vencimentos. Nesse caso, a taxa cai para 7,65% ao ano.

f) Compras e vendas em conjunto.

É possível comprar e vender juntamente com outras empresas, em espírito associativo. Nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 123/2006, os microempreendedores individuais interessados poderão formar uma sociedade de propósito específico para realizarem, em conjunto, negócios de compras e vendas de bens e serviços para os mercados nacional e internacional.

Ocorre que essa possibilidade só se efetivará após regulamentação do Poder Executivo federal<sup>272</sup>, ainda não ocorrida.

g) Menos tributos.

---

<sup>271</sup> “A escoragem de crédito envolve modelos preditivos cujo objetivo é estimar o risco de um cliente ou operação de crédito com base em dados cadastrais do cliente e dados da operação em questão. Neste tipo de ferramenta, utiliza-se um sistema de pontuação em que a presença de características correlacionadas positivamente ao risco de inadimplência implica em ganho ou perda de pontos dependendo do caso, mas que significam aumento do risco. Por outro lado, a ausência destas variáveis ou a presença de outras correlacionadas negativamente com a probabilidade de inadimplência, implica em redução do risco segundo a métrica adotada.” VASCONCELLOS, Rafael Soares. **Modelos de Escoragem de Crédito Aplicados a Empréstimo Pessoal com Cheque**. 2004. 44 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Pós-Graduação em Economia, 2004.

<sup>272</sup> Ressalte-se que o disposto no §7º do art. 56 da LC nº 123/2006 de fato aconteceu: trata-se do Decreto nº 6.451, de 12 de maio de 2008. Não obstante, as regras deste decreto não mais se aplicam, em razão da alteração do próprio artigo 56 pela LC nº 147/2014. Onde antes se permitia consórcio simples, agora necessita-se de uma sociedade de propósito específico, pendente de regulamentação.

Cobrança unificada e pouco onerosa. O MEI é enquadrado no Simples Nacional, ficando isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL). Pagará, mensalmente, um valor fixo, como visto, de no máximo R\$ 50 (cinquenta reais), o que lhe permite antecipar seus custos e se organizar mais facilmente.

Vale observar que, em caso de o microempreendedor individual repassar o dinheiro do lucro alcançado pela pessoa jurídica para a pessoa física, esta é responsável pelo imposto de renda (IRPF). E se esse lucro for inferior ao determinado pela legislação do imposto de renda, o MEI estará isento de seu pagamento<sup>273</sup>.

h) Controles muito simplificados.

Representa, na prática, a desnecessidade de contabilidade formal, o que significa redução de custos empresariais. Como já se mencionou, há uma única obrigação anual que é o preenchimento da declaração de faturamento.

i) Emissão de alvará pela Internet.

Sem taxas e sem burocracia, a emissão de alvará representa a autorização municipal para o exercício da atividade. No caso do MEI, como se viu acima, ela ocorre automaticamente, pelo menos de modo provisório, mas gratuitamente.

j) Possibilidade de vender para o governo.

O MEI pode participar de licitações e vender para todas as esferas do governo. O assunto recebeu tratamento especial pelo retrocitado Decreto nº 8.538/2015, o qual é restrito à administração pública federal, mas abrange, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

---

<sup>273</sup> ANGERINO, Cinthia Vigiane; DUARTE, Silvana; FREITAS, Sílvia Domingos de. **O microempreendedor individual e as normas internacionais de contabilidade**. Disponível em: <[http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o\\_microempreendedor\\_individual\\_e\\_as\\_normas\\_internacionais\\_de\\_contabilidade.pdf](http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_microempreendedor_individual_e_as_normas_internacionais_de_contabilidade.pdf)>. Acesso em: 19 set 2016, p. 7.

Mediante essa norma, tratamento favorecido, diferenciado e simplificado é concedido aos microempreendedores individuais, dentre outros, nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

k) Serviços gratuitos.

O MEI conta com uma rede de empresas que pode prestar serviços de graça (a exemplo de assessoria contábil). No caso, trata-se das atividades de registro e da primeira declaração anual simplificada da microempresa individual (DASN – SIMEI).

A rede de escritórios de contabilidade apta a prestar esses serviços gratuitamente é composta por empresas deste ramo optantes pelo Simples Nacional. Elas podem ser identificadas através do site da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon<sup>274</sup>).

Apenas na cidade de Fortaleza/CE, para citar um exemplo, há 1.119 profissionais ali cadastrados.

l) Apoio técnico do Sebrae.

O Sebrae ajuda o MEI a organizar o seu negócio, realizando orientação e assessoria àqueles que o procuram. Desde 2011, há uma linha específica de atuação voltada aos microempreendedores individuais, chamada “Sebrae para o Empreendedor Individual” ou SEI. Além disso, referida entidade disponibiliza diversas formas de capacitação, nas mais distintas plataformas: curso presencial, cartilhas, audiolivros, informações pelo celular (via SMS) curso pela internet ou material audiovisual.

Os cursos, sob o rótulo “Soluções SEI”, incluem as seguintes matérias: vendas, compras, planejamento, controle financeiro, formação de preço, empreendimento, formação de grupos, administração e crescimento (deixar de ser microempreendedor individual e tornar-se uma microempresa)<sup>275</sup>.

m) Possibilidade de crescimento como empreendedor.

---

<sup>274</sup> Disponível em: <<http://www.fenacon.org.br/atuacao/microempreendedor-individual-mei-3/>>. Acesso em: 19 set 2016.

<sup>275</sup> Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/o-que-e-ser-mei,e0ba13074c0a3410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em: 19 set 2016.

A política pública formalizada através do microempreendedor individual se pauta pelo caráter didático e por uma rede ampla de entidades e profissionais envolvidos na missão de alavancar o empreendedorismo formal no Brasil. Assim, amparados por esses incentivos, os microempreendedores possuem efetiva possibilidade de crescerem em seus negócios.

m) Segurança jurídica.

O fato de ter sido aprovado mediante lei complementar reveste o Programa do Microempreendedor Individual de segurança jurídica, especialmente porque aquele tipo de diploma não pode ser modificado através de medidas provisórias, exigindo para tanto quórum qualificado do Congresso Nacional.

Com isso, os microempreendedores estão mais seguros quanto à estabilidade das regras que envolvem seu negócio.

### 3.6 Fortuna crítica

#### 3.6.1 Exame de dados

Cadastraram-se como microempreendedores individuais, até o dia 14 de janeiro de 2017, um total de 6.688.783 indivíduos, agora empresários<sup>276</sup>. Entre dezembro de 2010 e dezembro de 2015, o número de novos MEI, na média, foi de 934.404 por ano<sup>277</sup>.

Mas será que todas essas pessoas já estavam atuando na informalidade? Decerto que não, pois sabe-se que muitos aproveitam as facilidades de abertura de empresa promovidas pela política pública em questão e se lançam pela primeira vez no mercado através deste modelo.

Os resultados da pesquisa realizada pelo Sebrae no ano de 2015 evidenciam isso: antes de se formalizarem como MEI, 45% deles tinham como ocupação anterior a de empregado formal, 22% eram empreendedores informais, 16% empregados informais, 8% donos de casa, 3% servidores públicos, 3% estudantes, 2% empreendedores formais, 1% estava desempregado e outro 1% aposentado<sup>278</sup>.

---

<sup>276</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>. Acesso em: 17 jan 17.

<sup>277</sup> SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas. **Perfil do microempreendedor individual 2015**. Brasília: Sebrae, 2015. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil%20do%20MEI%202015.pdf>>. Acesso em: 20 set 16, p. 18.

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 47.

Observe-se que três quartos desses microempreendedores não estavam envolvidos em atividades dessa natureza antes de se registrarem como MEI. Ou seja, provavelmente não possuíam experiência à frente de um negócio.

A pesquisa em questão também avaliou um dado essencial para o estudo dessa política pública: indagou daqueles que eram empreendedores informais se a formalização trouxe mudanças relacionadas ao aumento das vendas, às condições de compras, às vendas para o governo e à frequência de vendas para outras empresas e tomada de empréstimos.

A respeito das vendas, 66% dos entrevistados afirmaram que houve aumento nesse quesito. Quanto às condições de compras, 72% responderam que ter um CNPJ possibilitou melhores condições para comprar de seus fornecedores.

Em relação à venda para outras empresas, no entanto, 60% dos MEIs disseram nunca terem realizado essa atividade. Apenas 15% o fazem sempre, e 25% realizam, às vezes, vendas para empresas.

No tocante às vendas para o governo, acerca das quais, como visto, a legislação prevê tratamento especial para os microempreendedores individuais, 87% dos pesquisados jamais realizou venda para entidades governamentais.

A propósito do acesso ao crédito bancário, apenas 9% dos microempreendedores individuais buscaram e conseguiram empréstimos nessa condição. Outros 7% tentaram mas não tiveram êxito. E 84% deles, portanto, sequer procuraram essa alternativa. Dentre as instituições financeiras procuradas, a Caixa Econômica Federal o foi por 32% dos MEIs, seguida pelo Banco do Brasil, por 23%, pelo Bradesco e pelo Banco do Nordeste do Brasil, por 7% cada um.

A pesquisa também procurou saber as razões que levaram as pessoas a se registrarem como microempreendedores individuais. O principal motivo, para 32% deles, foi o acesso aos benefícios previdenciários; para 22%, “ter uma empresa formal” foi o fator mais motivante. Além disso, para 10%, a “possibilidade de emitir nota fiscal”; 9%, “possibilidade de crescer mais como empresa”; 7%, “evitar problemas com a fiscalização”; 6%, “facilidade de abrir a empresa”; 4%, “custo de formalizar é baixo”; e 10% deram outras respostas<sup>279</sup>.

Dentre as conclusões da pesquisa, apresentadas em suas considerações finais, tem-se a heterogeneidade do perfil do microempreendedor individual como o seu traço mais marcante. Observe-se:

---

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 60.

Apesar de, na média, ele ser mais escolarizado do que a população brasileira, é importante ressaltar que quase 40% deles não completaram o ensino médio. Ademais, enquanto 38% preferem o email como forma de contato, outros 34% preferem o correio tradicional. Enquanto 76% possivelmente não têm experiência como empreendedores, por serem ex-empregados, ex-donos de casa, estudantes, aposentados ou desempregados, outros 22% eram empreendedores informais. Esses números demonstram que, ao se pensar em soluções, sejam de capacitações, sejam de políticas públicas, para o Microempreendedor Individual, é preciso levar em consideração os distintos perfis desses empreendedores<sup>280</sup>.

Outro aspecto que se mostra relevante é a maior dificuldade enfrentada pelos microempreendedores individuais: o acesso ao crédito. Trata-se de um desafio a compreensão das razões que levam essas pessoas a não procurarem as instituições financeiras em busca de crédito, bem como os fatores que levam muitos dos que procuram a não conseguirem financiamentos. Assim conclui a pesquisa em questão:

Outros estudos do Sebrae demonstram que a maioria dos pequenos empresários costuma se financiar fora do sistema bancário, principalmente por meio de seus fornecedores. Além disso, muitos que acessam crédito por instituições financeiras, fazem-no como pessoa física. Tornar o acesso do Microempreendedor Individual ao crédito mais fácil e adequado é apenas um dos desafios para seguir avançando na trilha de um ambiente de negócios melhor para os pequenos empreendedores.

Portanto, entende-se recomendável conferir maior atenção a esse aspecto, tanto por parte dos órgãos envolvidos no aperfeiçoamento da política pública, inclusive os bancos, especialmente os públicos, quando por parte dos estudiosos e pesquisadores do assunto.

### 3.6.2 A questão fiscal

Há que se avaliar se a inclusão de milhares de trabalhadores no sistema de previdência social não teria por foco principal o aumento da arrecadação fiscal, tendo em vista o grande número de novas contribuições (ainda que de valores reduzidos).

Esse é um aspecto que tem de ser levado em consideração, conquanto estudo específico no âmbito tributário a seu respeito tenha concluído que:

... o tratamento dispensado ao MEI se insere em mais uma atuação estatal tributária que visa a alcançar uma finalidade mais ampla que a de mero arrecadador de valores aos cofres públicos. Assim, o estímulo a esses pequenos empresários se coaduna com as finalidades constitucionais que ultrapassam o Sistema Tributário Nacional e que se relacionam com os próprios fundamentos da República Federativa do Brasil<sup>281</sup>.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>281</sup> PACOBAHYBA, Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro. **O microempreendedor individual como expressão de extrafiscalidade no direito tributário nacional**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2011, p. 99.

Não obstante, sabe-se que a sistemática tributária envolvida nessa temática é a do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

Na prática, as empresas optantes pelo Simples Nacional têm sua carga tributária reduzida. Em consequência dessa política pública, referido sistema é caracterizado como um gasto tributário, pois o que se arrecada tributariamente é menor do que o que se paga. Logo, está-se diante, em verdade, de um cenário de renúncia fiscal:

5. A renúncia fiscal decorrente da aplicação do Simples Nacional, estimada para o ano de 2015, alcança R\$ 72,44 bilhões. Esse valor é obtido pela simulação de uma tributação normal, com base nos parâmetros da sistemática de tributação com base no Lucro Presumido, para os contribuintes que participaram do regime, onde, a partir da receita bruta declarada, se estima quanto seria devido de tributos e se deduz o quanto foi efetivamente pago<sup>282</sup>.

Entre 2009 e 2015, o montante da arrecadação do Simples Nacional (em R\$ milhões) saltou de 26.836 para 69.491, respectivamente, ao passo que a renúncia fiscal (também em R\$ milhões) subiu de 32.458 para 72.439. Ou seja, o que se arrecada é sempre inferior ao montante da renúncia<sup>283</sup>. Ressalte-se que é preciso relativizar um pouco esses números, pois se não existisse o Simples Nacional a arrecadação talvez tivesse sido menor ao que de fato ocorreu, dado que desde sua criação houve enorme crescimento na criação de empresas no país<sup>284</sup>.

Além disso, ainda há que se considerar a questão da inadimplência das obrigações previdenciárias e tributárias devidas. Dados da Receita Federal referentes ao início de 2016 apontam que 59,4% dos microempreendedores individuais estão inadimplentes, ou seja, com o recolhimento do DAS em atraso há mais de 90 dias. E mais: estima-se que 20% de todos os MEIs jamais pagaram qualquer parcela de contribuição mensal<sup>285</sup>.

<sup>282</sup> SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Arrecadação do Simples Nacional em 2015** – Inclusão de novos setores, efeitos no Lucro Presumido/Lucro Real e Impactos do PLP 25/2007. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/EstudosSimplesNacional24ago2015aret..pdf>>. Acesso em: 20 set 16, p. 1.

<sup>283</sup> Os valores referentes ao ano de 2015 podem ser encontrados, quanto (a) à arrecadação do Simples Nacional, em <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>> e quanto (b) ao montante de renúncia fiscal em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2015/view>>. Acessos em 20 set 16.

<sup>284</sup> PAES, Nelson Leitão. **Simples Nacional no Brasil**: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. In: Nova economia. Belo Horizonte, v. 24, n. 3, p. 541-554, Dez. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512014000300541&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512014000300541&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 set 16.

<sup>285</sup> ALVES, Murilo Rodrigues. Inadimplência no MEI chega a 59%. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 de junho de 2016. Economia. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,inadimplencia-no-mei-chega-a-59,10000055168>>. Acesso em: 20 set 16.

Essa é a razão que deu ensejo à edição da Resolução nº 36, de 2016, do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), a qual dispõe sobre o procedimento de cancelamento de inscrição de MEI inadimplente.

Portanto, conquanto haja aumento da arrecadação fiscal, na prática as políticas de estímulo aos pequenos empreendimentos em nosso país revelam na verdade renúncia fiscal, corroborando o caráter de políticas públicas que as envolve. Apesar disso, deve-se destacar que, no Brasil, praticamente inexistem indicadores destinados a avaliar a transparência, a eficiência, a eficácia e a efetividade de benefícios tributários veiculados através de políticas públicas<sup>286</sup>, a exemplo daqueles envolvendo o microempreendedor individual.

### ***3.6.3 Apelo da informalidade***

Seria financeiramente mais atraente ao trabalhador por conta própria manter-se na informalidade?

Atualmente, no Brasil, existem cerca de 10 milhões de trabalhadores informais. Esse número já foi maior, pois entre 2002 e 2011 o cenário foi de queda permanente na taxa de informalidade<sup>287</sup> e, no fim de 2012, estima-se que eram 11,2 milhões o número de informais. No entanto, analistas verificam uma retomada no crescimento desse contingente<sup>288</sup>.

Pesquisa realizada com empreendedores individuais informais em Fortaleza, no Ceará, verificou como motivos por eles apontados para se manterem na informalidade: falta de orientação ou informação dos órgãos públicos, custo elevado para dar baixa no registro da empresa; falta de apoio dos contadores; dificuldade na concessão de empréstimos e cobrança de taxas por eles julgadas indevidas<sup>289</sup>.

Essa constatação, diante de todas as circunstâncias de desburocratização e facilidades que envolvem o Programa do Microempreendedor Individual no Brasil, aponta para a

---

<sup>286</sup> MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, David Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. *In: Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 45, março 2013, p. 120.

<sup>287</sup> MOURA, Rodrigo Leandro de; BARBOSA FILHO, Fernando Holanda. Evolução recente da informalidade no Brasil: uma análise segundo características da oferta e demanda de trabalho. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 100-123, abr. 2015, p. 120.

<sup>288</sup> PAPP, Anna Carolina; GERBELLI, Luiz Guilherme. Trabalhadores informais chegam a 10 milhões no País. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 de agosto de 2016. Economia. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,trabalhadores-informais-chegam-a-10-milhoes-no-pais,10000071200>>. Acesso em: 21 set 16.

<sup>289</sup> OLIVEIRA, Oderlene Vieira de; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Microempreendedor individual: fatores da informalidade. **Connexio** - Revista Científica da Escola de Gestão e Negócios, v. 4, 2014, p. 40.

existência de um descompasso na política pública que exige correção de rotas. A questão da informação, ao que parece, deve ser trabalhada com mais ênfase.

Outra constatação decorrente de um estudo de campo<sup>290</sup>, dessa vez envolvendo o caso de uma artesã, concluiu que se manter na informalidade ensejaria menos custos ao final do ano calendário, considerando o pagamento de imposto de renda e dos gastos com funcionários, quando comparados às exigências decorrentes da formalização. Além disso, caso houvesse sucesso na atividade empresária, o empreendedor informal não teria que se desenquadrar obrigatoriamente e tampouco ficaria limitado à contratação de um único empregado.

Por outro lado, o informal não tem o amparo previdenciário, encontra mais dificuldades para competir no mercado, inclusive o acesso ao financiamento bancário é ainda mais difícil, dentre outras vantagens estabelecidas pelo modelo do Programa do Microempreendedor Individual.

### ***3.6.4 Precarização do trabalho***

A possibilidade de uma pessoa física se tornar uma empresa, do ponto de vista técnico, que está no âmago da figura do microempreendedor individual, pode ser investigada no âmbito das relações trabalhistas, sob o foco de sua precarização. No caso, verifica-se que os ônus que recaem sobre a contratação de um serviço prestado por um MEI são muito menores do que aqueles que incidem sobre um contrato de trabalho.

Em estudo específico acerca dos efeitos da política do MEI, vislumbrou-se a possibilidade de seu uso por empregadores para evitar encargos trabalhistas. Os autores analisaram os fluxos no mercado de trabalho com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, elaborada pelo IBGE, e observaram, sobre o aspecto em questão, que houve relativa redução do assalariamento da força de trabalho. Observe-se sua conclusão:

Esse último resultado é compatível com a hipótese de algumas empresas, em particular as menores, estarem usando o MEI para trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço. Os autores não têm como comprovar isto, visto que na PME não há como verificar se a transição de empregado para autônomo ocorreu sem que houvesse uma mudança no local de trabalho do indivíduo. Os demais movimentos que também envolvem aumento relativo na razão de chance de empregados transitarem para a categoria de autônomos contribuintes incluem empregados que tinham vínculos informais. Estes movimentos contribuem para uma redução da informalidade, mas também podem ter como motivação a

---

<sup>290</sup> TENCONI, Cristina Defrey; PETRI, Sergio Murilo. Um estudo sobre as vantagens e desvantagens da lei do microempreendedorismo individual para os trabalhadores informais. In: **Congresso UFSC de Controladoria e Finanças**, 4, 2011, Florianópolis. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121347/304533.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 set 16.

substituição de uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço<sup>291</sup>.

Essa hipótese foi alvo de um estudo publicado em 2013, no qual se realizou cruzamento entre os dados dos registros do cadastro de microempreendedores individuais com os da Rais de 2006 a 2010, com o objetivo de identificar, dentre vários outros feitos, quais “o tipo de vínculo empregatício do emprego no ano mais recente em que o empregado aparece na Rais e o tipo de desligamento daqueles cujo registro de desligamento consta do último ano em que ele aparece na Rais<sup>292</sup>”.

Na pesquisa, encontrou-se um grupo formado por indivíduos registrados como MEIs e encontrado na Rais, dos quais 55,1% tiveram seu vínculo empregatício extinto independentemente de sua iniciativa. Desses, um quarto foi demitido e fez a sua transição à condição de microempreendedor individual. É nessa configuração que a política pública do MEI parece estar sendo utilizada como processo de substituição de empregos, o que denota a precarização do trabalho. Segundo o autor da pesquisa,

esse “desassalariamento” pode ser fruto de processo no qual um trabalhador que atuava como empregado assalariado opta – ou é “induzido” por seu empregador – por abandonar a condição de empregado, protegida por amplo arcabouço legal e por benefícios sociais, para transformar-se em MEI, passando a atuar, do ponto de vista formal, como prestador de serviços autônomo<sup>293</sup>.

Essa situação de precarização também é conhecida pelo termo “pejotização”. Nesse sentido, a burla às leis trabalhistas ocorre quando o empregador promove a demissão do empregado e em seguida contrata seus serviços como microempreendedor individual.

Considerando que a segunda maior categoria de microempreendedores individuais cadastrados no país é a de cabeleireiros<sup>294</sup>, totalizando 490.572 profissionais até o momento<sup>295</sup>, não é surpresa que, nesse setor, haja muita precarização.

A propósito dessa questão, o Ministério Público do Trabalho (MPT), no Rio de Janeiro, inspecionando a realidade dos salões de beleza naquele estado, verificou que grande parte dos profissionais (a exemplo de cabeleireiros, manicures, podólogos, esteticistas, maquiladores etc) possuem relação de subordinação com os donos de salão, mas não tem a

<sup>291</sup> CORSEUIL, Carlos Henrique L.; NERI, Marcelo Côrtes; ULYSSEA, Gabriel. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais**. Rio de Janeiro, Ipea, 2014, Texto para Discussão, n. 1.939, p. 29.

<sup>292</sup> OLIVEIRA, João Maria de. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: Ipea, 2013, v. 25, p. 35.

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>294</sup> Código 9602-5/01 na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), realizada pelo IBGE.

<sup>295</sup> Dados extraídos do Portal do Empreendedor, na posição de 1º de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>. Acesso em: 04 out 16.

carteira de trabalho assinada, atuando como microempreendedores individuais, numa afronta à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Diante disso, em novembro de 2014 o MPT-RJ notificou 100 daqueles estabelecimentos com mais de 30 empregados no Rio de Janeiro, alertando para a necessidade de regularização. Iniciou-se, com isso, negociação entre os sindicatos daquelas categorias, os proprietários de salões, o MPT-RJ e o Ministério do Trabalho. Após 8 meses de tratativas, firmou-se um Termo de Ajustamento de Conduta, através do qual os empregadores terão 2 anos para regularizar a situação dos profissionais que laboram em seus estabelecimentos<sup>296</sup>.

Referida iniciativa, decerto, possui potencial de ser replicada em todo o país, regularizando o setor, considerando que esse é um problema que se repete no Brasil inteiro<sup>297</sup>.

Uma comprovação de que o instituto do microempreendedor individual vem sendo utilizado de modo indevido, proporcionando a precarização do trabalho ocorreu durante os recentes Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro. Em setembro de 2016, a juíza titular da 80ª Vara do Trabalho do Rio de Janeiro, acolhendo pedido de tutela de urgência cautelar em ação civil pública promovida pelo MPT-RJ, bloqueou os bens (caminhões, equipamentos de transmissão de imagens e sons e móveis utilizados nas arenas) da empresa *Olympic Broadcast Services* (OBS), responsável pela transmissão dos jogos<sup>298</sup>.

De acordo com os procuradores, investigações concluíram que aquela empresa contratou mais de 2 mil profissionais por intermédio de contratos de pessoa jurídica, inclusive como microempreendedores individuais, os quais chegaram a cumprir jornada de trabalho de mais de dez horas. O objetivo do bloqueio é garantir a futura compensação material por possíveis reparações de danos aos trabalhadores, em caso de condenação judicial.

A empresa interpôs mandado de segurança contra a mencionada decisão, com pedido de liminar para sustá-la. Em sua decisão, a desembargadora do trabalho deferiu parcialmente aquele pedido de urgência, apenas para que fosse possível à empresa concluir os trabalhos de

---

<sup>296</sup> BRAGA, Mariana; MACEDO, Gabrielle; PEREIRA, Guilherme. Um passo para a regularização salarial: acordo firmado no Rio de Janeiro pode servir de base para o país e garantir o direito da categoria prejudicada pela informalidade. *Labor*, ano IV, nº 7, Brasília, 2016, p. 16.

<sup>297</sup> Sensível a essa situação, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.352, de 27 de outubro de 2016, dispondo acerca da realização de contratos de parceria entre salões de beleza e profissionais que desempenham as atividades de Cabeleireiro, Barbeiro, Esteticista, Manicure, Pedicure, Depilador e Maquiador. Segundo a nova lei, os profissionais-parceiros poderão ser pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores individuais. A lei entra em vigor a partir de 27 de janeiro de 2017.

<sup>298</sup> Trata-se da Ação Civil Pública autuada em 16 de setembro de 2016, sob o número 0101394-93.2016.5.01.0080. Ver também: VILELLA, Flávia. Justiça bloqueia bens de empresa responsável por transmissão dos Jogos Olímpicos. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/rio-2016/noticia/2016-09/justica-bloqueia-bens-de-empresa-responsavel-por-transmissao-dos-jogos-rio>>. Acesso em: 21 set 16.

transmissão dos jogos paralímpicos, autorizando-lhe, assim, a circulação de seus bens na cidade do Rio de Janeiro<sup>299</sup>.

---

<sup>299</sup> Mandado de Segurança nº 0101225-55.2016.5.01.0000, distribuído ao gabinete da desembargadora de plantão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, no sábado, dia 17 de setembro de 2016.

#### 4 DIREITO, MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL E DESENVOLVIMENTO

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

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

Nesse aspecto, os bancos de desenvolvimento possuem papel central. A teoria financeira a seu respeito apresenta três motivações para sua criação<sup>300</sup>.

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

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

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

Diante desse contexto, em âmbito internacional, o Banco Mundial cumpre um papel de destaque. De acordo com Alvaro Santos, a partir da década de 1990, houve uma inflexão da atuação do Banco Mundial em direção ao império do direito, o qual foi considerado<sup>301</sup>: a) uma

---

<sup>300</sup> IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O papel dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento brasileiro. *In: Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Brasília: Ipea, 2010, pp. 278-281.

<sup>301</sup> SANTOS, Alvaro. The World Bank's uses of the "rule of law" promise in economic development. *In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 269-277.

ferramenta institucional; b) um conjunto substantivo de regras e regulações jurídicas; c) capaz de combater a corrupção, desde que expandido; e d) capaz de reduzir a pobreza e aumentar as capacidades dos indivíduos, desde que reinterpretado.

Dentre os estudos realizados com frequência pelo Banco Mundial, aponta-se o *World Developmental Report*, apresentado anualmente, desde 1978, com uma temática desenvolvimentista diferente, como um dos mais influentes do setor. Em 2016, por exemplo, o tema é a revolução digital<sup>302</sup>. Interessa, sobretudo ao estudo ora em deslinde, verificar o relatório do ano de 2005, intitulado “Um melhor clima de investimento para todos” em que se debate, dentre outras, a questão da informalidade no mercado.

Antes, porém, analise-se a relação dentre a informalidade e o desenvolvimento. Em seguida, e ao final, verificar-se-á como o Programa do Microempreendedor Individual influencia a busca pela justiça social a partir do desenvolvimento do ser humano.

#### 4.1 Informalidade e desenvolvimento

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

Verifica-se, então, se a informalidade é um empecilho para o desenvolvimento, não sem antes alertar que o termo possui conteúdo indefinido. Em uma de suas perspectivas, os trabalhadores informais estão mais distantes dos benefícios públicos ou mesmo da economia moderna, num cenário de exclusão<sup>303</sup>. Outra perspectiva, contudo, verifica que muitas pessoas avaliam seu nível de envolvimento com a coisa pública e escolhem se manter distantes das instituições formais, num cenário de saída.

Saída e exclusão, então, são faces complementares componentes da informalidade. Essa conjuntura representa a crítica dos indivíduos ao Estado, seja no tocante à onerosa regulamentação para as empresas e os mercados de trabalho, seja em relação à proteção social deficiente. Para modificá-la, são necessárias ações que aumentem a produtividade na economia, a exemplo de um clima melhor de investimento combinado com a elevação dos níveis de capital humano.

---

<sup>302</sup> Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23347>>. Acesso em: 22 set 16.

<sup>303</sup> PERRY, Guillermo E.; MALONEY, William F. Overview: Informality: exit and exclusion. In: PERRY, Guillermo E. et al. **Informality**: exit and exclusion. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington: World Bank, 2007, p. 1.

Essa espécie de capital é medida através da escolaridade e da experiência. Refere-se ao capital incorporado aos indivíduos em razão de suas habilidades e conhecimentos, o qual determinará a capacidade produtiva e os rendimentos do sujeito. Quando se verifica a categoria dos microempreendedores, tem-se que formação técnica e capacidade de gestão também compõem o capital humano<sup>304</sup>.

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

A explicação técnica para a dificuldade do acesso dos microempreendedores ao crédito se baseia em dois fatores: o problema informacional e a ausência ou incapacidade de definição de colateral<sup>305</sup>.

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

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

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

Assim, há um taxa de juros que maximiza o retorno do banco. A partir de certo ponto, o aumento dos juros provoca uma redução na qualidade dos tomadores de crédito pelos problemas de risco moral e seleção adversa apresentados acima. Se a essa taxa de juros, a demanda por crédito exceder a oferta, há racionamento de crédito, ou seja, os emprestadores se recusam a fazer empréstimos mesmo que os tomadores estejam dispostos a pagar a taxa de juros vigente<sup>306</sup>.

---

<sup>304</sup> FONTES, Adriana; PERO, Valéria. Desempenho dos microempreendedores no Brasil. **Revista EconomiA**. Brasília (DF), v. 12, n. 3, set./dez. 2011, pp 638-639.

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 639.

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 640.

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

Também é tido como uma possível solução o chamado microcrédito, destinado justamente àqueles que possuem dificuldades de acesso ao crédito formal, que se vale de instrumentos substitutos como o aval solidário e a concessão de crédito por intermédio do agente de crédito (ou agente de desenvolvimento), o qual realiza análise presencial das condições de pagamento.

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

O capital social é, ainda, um dos modos de enfrentar a assimetria informacional no mercado de crédito. Através dele se faz possível utilizar dois instrumentos facilitadores do acesso ao crédito: as cooperativas de crédito e o aval solidário. Este último, inclusive, é sobremaneira utilizado no CrediAmigo<sup>307</sup>, maior programa de microcrédito produtivo orientado da América do Sul.

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

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

O primeiro caso reflete o empreendedor nato, aquele sujeito sempre alerta às melhores condições de negócio, apto a descobrir e explorar as novas oportunidades. Israel Kirzner,

---

<sup>307</sup> Maiores informações em <<http://www.bnb.gov.br/crediamigo>>. Acesso em: 23 set 16.

tomando por parâmetro o personagem de Robinson Crusoe<sup>308</sup>, foi quem reconheceu essas características no indivíduo empreendedor<sup>309</sup>.

O outro caso, por sua vez, diz respeito àquele indivíduo que promove atividade empreendedora por necessidade de sobrevivência. São pessoas que, muitas vezes, não reúnem condições de se inserir, adequadamente, no mercado formal de trabalho<sup>310</sup>.

Assinala-se, todavia, que há outras espécies de motivações para empreender, além da necessidade ou da oportunidade. O cenário, portanto, é de multiplicidade de razões, as quais envolvem desejo de independência financeira, talento, suporte familiar, liberdade, tempo disponível, dentre outros, inclusive oportunidade e necessidade, e até mesmo os dois fatores conjugados.

Há uma pesquisa de cunho internacional cujos resultados sobre o Brasil contribuem para as investigações acerca do desenvolvimento. Trata-se do *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), que se propõe a medir, em diversos países do mundo, o nível de empreendedorismo ao qual se lançam os indivíduos e as razões de empreender<sup>311</sup>.

Os seguintes aspectos são objeto de avaliação: as taxas de empreendimento; a distribuição dos empreendedores segundo características sociodemográficas e também segundo o negócio ter ou não CNPJ; a mentalidade empreendedora e o exame de especialistas convidados<sup>312</sup> acerca das condições de empreender no país.

Veja-se alguns desses indicadores, para melhor visualização da situação do empreendedorismo no Brasil de 2015.

---

<sup>308</sup> DEFOE, Daniel. **Robinson Crusoe**. São Paulo: Penguin: Companhia das Letras, 2012. Nesta clássica história da literatura, o personagem-narrador que dá título à obra vive durante 28 anos sozinho em uma ilha deserta. Sem desenvolver um espírito empreendedor, segundo a mencionada e original visão de Israel Kirzner, ele não teria sobrevivido para contar suas aventuras.

<sup>309</sup> KIRZNER, Israel. **Perception, opportunity, and profit: studies in the theory of entrepreneurship**. Chicago: University of Chicago Press, 1979, pp. 154-181.

<sup>310</sup> VALE, Gláucia Maria Vasconcellos; CORRÊA, Victor Silva; REIS, Renato Francisco dos. Motivações para o Empreendedorismo: Necessidade Versus Oportunidade? In: **Revista de Administração Contemporânea** (RAC), Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, art. 4, Maio/Jun. 2014, p. 315.

<sup>311</sup> “A pesquisa é parte do projeto Global Entrepreneurship Monitor, iniciado em 1999 por meio de uma parceria entre a London Business School e o Babson College, abrangendo no primeiro ano 10 países. Desde então, quase 100 países se associaram ao projeto, que constitui o maior estudo em andamento sobre o empreendedorismo no mundo. Em 2015, foram incluídos 60 países, cobrindo 70% da população global e 83% do PIB mundial. O Brasil participa deste esforço desde 2000. A pesquisa é conduzida pelo Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) e conta com o apoio técnico e financeiro do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Desde 2011, o Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios da Fundação Getúlio Vargas tornou-se parceiro acadêmico do projeto” (GEM - *Global Entrepreneurship Monitor. Empreendedorismo no Brasil: 2015. Relatório Executivo*. Curitiba: IBQP, 2015, p. 7).

<sup>312</sup> “Os Especialistas Nacionais ligados ao empreendedorismo podem ser políticos, acadêmicos, empresários, agentes do governo ou qualquer outro profissional ligado ao empreendedorismo com conhecimento resultante de diferentes experiências ou estudos” (GEM - *Global Entrepreneurship Monitor. Empreendedorismo no Brasil: 2015. Relatório Executivo*. Curitiba: IBQP, 2015, p. 8).

A taxa total de empreendedorismo é de 39,3%, ou seja, “em 2015, 52 milhões de brasileiros com idade entre 18 e 64 anos estavam envolvidos na criação ou manutenção de algum negócio, na condição de empreendedor em estágio inicial ou estabelecido”<sup>313</sup>.

Verificou-se que houve aumento dessa taxa total tanto em 2014 quanto em 2015, no entanto o impacto se deveu ao empreendedorismo por necessidade, especialmente entre aqueles empreendedores nascentes<sup>314</sup>. Outro dado importante, no aspecto do diagnóstico da informalidade, é que dentre os empreendedores iniciais, apenas 21% afirmaram ter algum tipo de registro formal, e 17% disseram possuir o CNPJ.

No tocante à mentalidade empreendedora, entre 70% e 80% dos brasileiros acreditam que ter o próprio negócio é uma opção desejável de carreira, sendo que este é um sonho compartilhado por 34% da população.

Sobre as condições para empreender no Brasil, as principais conclusões dos especialistas foram as seguintes:

A criatividade e a resiliência são citadas como características dos brasileiros que favorecem o empreendedorismo, mesmo em uma conjuntura marcada pela incerteza. Os especialistas também citam como condição favorável para empreender as políticas governamentais implementadas na última década, que compreendem a instituição do SIMPLES, do MEI e mais recentemente do Programa Bem Mais Simples. O objetivo principal desses programas é reduzir a burocracia, principalmente para abertura e fechamento de empresas, e simplificar o sistema de arrecadação de tributos.

Na avaliação dos especialistas, faltam políticas públicas adequadas às necessidades dos empreendedores e há excesso de burocracia para abertura, funcionamento e encerramento dos negócios. Os negócios também enfrentam alta carga tributária e complexidade da legislação brasileira, que aumentam os custos de operação e tornam os negócios menos competitivos.

Por sua vez, o apoio financeiro é citado como condição limitante em função do alto custo do capital e inadequação das linhas de crédito disponíveis, a exemplo da exigência de garantia real para obtenção de empréstimos e da burocracia. Também é mencionada pelos especialistas a necessidade de desenvolvimento de formas alternativas de financiamento, como as associações de investidores anjo e *seed capital*, instituições de microcrédito e financiamento público<sup>315</sup>.

Diante desse quadro, que se mostra coerente com o debate teórico traçado até aqui, fica evidenciada a relação entre a superação da informalidade e o desenvolvimento. Não obstante, apenas permitir a formalização por intermédio de políticas públicas não é o bastante, sendo necessário fomentar a mentalidade empreendedora em todos os cenários, públicos ou

<sup>313</sup> GEM - *Global Entrepreneurship Monitor. Empreendedorismo no Brasil: 2015. Relatório Executivo*. Curitiba: IBQP, 2015, pp. 9-10.

<sup>314</sup> Segundo essa pesquisa, “Os empreendedores nascentes estão envolvidos na estruturação de um negócio do qual são proprietários, mas que ainda não pagou salários, pró-labores ou qualquer outra forma de remuneração aos proprietários por mais de três meses” (GEM - *Global Entrepreneurship Monitor. Empreendedorismo no Brasil: 2015. Relatório Executivo*. Curitiba: IBQP, 2015, pp 7-8).

<sup>315</sup> GEM - *Global Entrepreneurship Monitor. Empreendedorismo no Brasil: 2015. Relatório Executivo*. Curitiba: IBQP, 2015, pp. 18-19.

privados, promovendo desde melhorias no acesso ao crédito até a redução dos entraves burocráticos tão criticados em nosso país.

De tudo o que se expôs, é oportuno concluir que o Programa do Microempreendedor Individual apresenta as características essenciais para promover o desenvolvimento. Resta verificar, em cotejo com o objeto deste trabalho, sua ambiência relacionada ao Direito e Desenvolvimento, o que se fará tanto mediante os aspectos do Direito no Desenvolvimento quanto se lhe aplicando o Teste do Desenvolvimento.

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

#### **4.2 Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial e sua suposta influência sobre o legislador brasileiro**

Para o ano de 2005, como mencionado, o Banco Mundial apresentou seu Relatório para o Desenvolvimento, intitulado “Um melhor clima de investimento para todos”<sup>316</sup>. O pressuposto básico era de que o clima de investimento é central para o desenvolvimento e para a redução da pobreza.

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

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

---

<sup>316</sup> WORLD BANK. **World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf)>. Acesso em: 26 set 16.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2005 se propõe a mostrar o que os governos podem fazer para criar o melhor clima de investimento apto a beneficiar a sociedade como um todo: indivíduos, empresas de todos os tamanhos e também os governos<sup>317</sup>.

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

Acerca da melhoria na condição de empresários, o relatório em foco verifica que centenas de milhares de pessoas de baixa renda se dedicam à atividade de microempreendedores, especialmente na economia informal. São ambulantes, agricultores, domésticos, dentre outras ocupações. Segundo as pesquisas realizadas, essas empresas informais enfrentam, em sua maioria, as mesmas restrições que as outras empresas, no tocante a direitos de propriedade precários, corrupção, imprevisibilidade de políticas e limitado acesso a financiamento e serviços públicos. Logo, a redução dessas restrições importaria no aumento da renda desses microempreendedores, permitindo-lhes ampliar sua atividade<sup>318</sup>.

Ademais, melhorar o clima de investimento, através de oportunidades e incentivos para empresas investirem em produtividade, criarem empregos e se expandirem, influencia, dentre outros, o microempreendedor a decidir iniciar seu negócio na formalidade<sup>319</sup>. Essas melhorias ocorreriam mediante a redução de custos, riscos e barreiras injustificadas no mundo dos negócios referente a cada espécie empresarial.

Os microempreendedores compõem a maior parte da economia informal, a qual, por sua vez, é substancialmente importante em muitos países em desenvolvimento. Medidas semelhantes às aplicadas às grandes empresas decerto melhorariam a situação dos microempreendedores e das microempresas. Assim, menos burocracia e menos corrupção reduzem seus custos de funcionamento; segurança em relação aos direitos de propriedade e

---

<sup>317</sup> Referido relatório utiliza dados provenientes de Pesquisas sobre o Clima de Investimento, “que abrangem mais de 26.000 empresas em 53 países em desenvolvimento”, e do Projeto Doing Business, “que é padrão de referência para regimes normativos em mais de 130 países” (WORLD BANK. **World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf)>. Acesso em: 26 set 16, p. 1.

<sup>318</sup> WORLD BANK. **World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf)>. Acesso em: 26 set 16, p. 3.

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 35.

menos incerteza política reduzem os riscos de sua atuação; e a diminuição das barreiras de concorrência permite sua expansão<sup>320</sup>.

Da mesma forma, nos termos da pesquisa do Banco Mundial, o clima de investimento será melhor para os microempreendedores se houver redução na burocracia no registro de empresas e a eliminação de distorções que dificultam o seu acesso ao crédito bancário, através de linhas de microcrédito (“*improving access to credit, including through microfinance schemes*”<sup>321</sup>).

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

Isso porque os trabalhos legislativos acerca da Lei Complementar nº 128/2008, no que diz respeito ao que está disponível para acesso mediante a internet, tanto na página da Câmara dos Deputados<sup>322</sup> quanto na do Senado<sup>323</sup>, são confusos em relação às suas origens.

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

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

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

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

---

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>322</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 26 set 16.

<sup>323</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 26 set 16.

empreendedora da população brasileira<sup>324</sup>.

No entanto, verifica-se que tal projeto foi arquivado após despacho solicitando seu apensamento ao Projeto de Lei nº 658/2007, que lhe antecedeu. Este último propunha a criação do regime previdenciário e tributário do trabalhador por conta de pequena renda e dos nanoempreendedores e a instituição do Sistema Integrado de Pagamento de Tributos e Contribuições dos Trabalhadores Independentes de Baixa Renda Simplesmente Trabalhador (o qual unificava o pagamento de diversos impostos e contribuição, dentre eles o imposto de renda, o imposto sobre produtos industrializados, o imposto de exportação e a contribuição social sobre o lucro líquido)<sup>325</sup>.

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

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

No parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados que sugeriu a rejeição do projeto<sup>326</sup>, encontra-se tais justificativas, além da remissão ao anterior Projeto de Lei Complementar nº 210/2004, o qual se propunha a instituir regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais)<sup>327</sup>.

É, então, nesse projeto de 2004, que se encontra a gênese do que viria a ser o Programa do Microempreendedor Individual. Identifica-se como autor do projeto o Poder Executivo, o qual o encaminhou ao Poder Legislativo após as considerações expostas na Exposição de Motivos Interministerial nº 00122/2004, dos Ministérios da Fazenda, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Previdência Social<sup>328</sup>.

Nesse documento, os ministros de estado que o subscrevem asseveram o seguinte:

<sup>324</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 808/07.** disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=349157>>. Acesso em: 26 set 16.

<sup>325</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 658/07.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347245>>. Acesso em: 26 set 16.

<sup>326</sup> Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_pareceres\\_substitutivos\\_votos?idProposicao=347245](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=347245)>. Acesso em: 26 set 16.

<sup>327</sup> BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 210/2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=268772>>. Acesso em: 26 set 16.

<sup>328</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/122-MF%20MTE%20MPS%20MDIC.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/122-MF%20MTE%20MPS%20MDIC.htm)>. Acesso em: 26 set 16.

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

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

Porém, ao realizar buscas sobre o assunto remontando ao ano de 2004, encontra-se uma reportagem publicada na Revista Desafios do Desenvolvimento, do Ipea, a qual cita o seguinte:

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

(...)

O governo federal também estuda uma maneira de formalizar milhares de pessoas que exercem atividade econômica como trabalhadores autônomos, que não regularizam sua situação por causa da burocracia e da alta carga tributária. Pensa-se em estabelecer uma renda máxima, provavelmente em torno de 3 mil reais por mês, para o registro por meio do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou de um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) especial, a ser criado. As pessoas pagariam um único imposto, de alíquota reduzida, menor ou igual à do Simples<sup>329</sup> (destacou-se).

O citado estudo realizado pelo Banco Mundial, denominado *Doing Business*, como visto, é um dos pilares que formatam o Relatório para o Desenvolvimento Mundial. Para o ano de 2005, o *Doing Business*, publicado em 2004, intitulava-se *Removing Obstacles to Growth*<sup>330</sup>. Estudos acerca das dificuldades de realizar a atividade empresarial no Brasil foram apresentados com riqueza de detalhes, tendo sido avaliadas as realidades de dez capitais brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Fortaleza, Salvador, Manaus, Porto Velho, Rio de Janeiro e São Paulo.

Dentre as conclusões, cita-se a necessidade de 17 procedimentos, em média, para se iniciar formalmente um negócio no Brasil, o que levava cerca de 152 dias a um custo de

<sup>329</sup> FURTADO, Clarissa. Empresas: a dura vida do empreendedor. **Desafios do Desenvolvimento**. Ipea, Brasília, 2004. Ano 1. Edição 2, pp. 28-33.

<sup>330</sup> WORLD BANK. **Doing Business 2005: Removing Obstacles to Growth**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB05-FullReport.pdf>>. Acesso em: 26 set 16.

11,7% da renda per capita. Com isso, nosso país ocupava o nada honroso sexto lugar, numa lista de 133 nações pesquisadas, em termos de demora para abrir uma empresa. E para fechá-la, eram necessários 10 anos, o segundo processo mais lento dentre todos os pesquisados<sup>331</sup>.

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

Quanto ao PLP nº 210/2004, consta que ele foi apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 123/2004, em 25/05/2005. Contudo, em 05/09/2006, tem-se a informação de que essa apensação foi “declarada prejudicada, face a aprovação da Subemenda Suubstitutiva de Plenário apresentada pelo relator da Comissão Especial<sup>332</sup>”.

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

O tema só voltaria ao debate quando das discussões parlamentares acerca do Projeto de Lei Complementar nº 2/2007, o qual propunha mudanças na LC nº 123/2006. No dia 08 de abril de 2008, mediante requerimento de apensação realizado pelo Deputado José Pimentel, foi apensado àquele o Projeto de Lei Complementar nº 131/2007, o qual retomava a questão daquelas empresas cuja renda anual não ultrapassava R\$ 36 mil, assim justificando-se:

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, deixou de contemplar adequadamente no Simples Nacional os negócios de pequeníssima monta, os quais eram definidos, no Projeto de Lei Complementar nº 210, de 2004, de autoria do Poder Executivo, como aqueles negócios com renda anual de até R\$ 36.000,00, o que nos leva a apresentar a presente proposição, visando a corrigir tal falha<sup>333</sup>.

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

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

---

<sup>331</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>332</sup> Informação disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_depachos;jsessionid=7F3F8ED A3ED10315EAF94DACCDDFE5DF.proposicoesWeb2?idProposicao=268772](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_depachos;jsessionid=7F3F8ED A3ED10315EAF94DACCDDFE5DF.proposicoesWeb2?idProposicao=268772)>. Acesso em: 27 set 16.

<sup>333</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=375439>>. Acesso em: 27 set 16.

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.

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

#### 4.3 MEI no Desenvolvimento

Neste passo aplica-se a proposta metodológica sugerida por Diogo Coutinho ao Programa do Microempreendedor Individual como instrumento jurídico. Nessa perspectiva, examinam-se funções e papéis-chave desempenhados pelo direito utilizando as categorias de análise já descritas: direito como objetivo, como ferramenta, como arranjo institucional e como vocalizador de demandas.

A política pública veiculada através da Lei Complementar nº 128/2008 objetiva combater a informalidade, promovendo a inclusão de vários grupos de trabalhadores no sistema de previdência social, além de facilitar-lhes o acesso ao crédito bancário.

Sendo esses os objetivos primeiros, é possível salientar que há, ainda, metas de segundo grau a serem atingidas: resta indubitável, especialmente quando se verificam as intenções dos próprios microempreendedores, que este caminho possibilita o crescimento da própria empresa, a qual, no cenário otimista, tende a se tornar uma microempresa com a elevação do faturamento.

Segundo dados levantados pelo Sebrae acerca da perspectiva de crescimento<sup>334</sup>, 77% dos microempreendedores individuais, em 2015, responderam que pretendem, nos próximos anos, faturar mais de 60 mil reais por ano. Este número, em 2013, chegou a 84%, de modo que o recrudescimento da crise econômica pode ser um dos fatores responsáveis pela queda nessa intenção.

---

<sup>334</sup> SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas. **Perfil do microempreendedor individual 2015**. Brasília: Sebrae, 2015. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil%20do%20MEI%202015.pdf>>. Acesso em: 20 set 16.

O programa do MEI reveste-se, portanto, de um meio para o indivíduo atingir a cidadania empreendedora<sup>335</sup>. A lei, neste caso, caracteriza-se como formalizadora da política pública, instrumentalizando e delimitando as suas metas e diretrizes. É o direito utilizado como objetivo de iniciativas de desenvolvimento.

O direito também é empregado como ferramenta para o desenvolvimento. Nesse caso, pode-se apontar a escolha do Simples como sistema tributário adequado aos objetivos da política pública, bem como as facilidades envolvidas no momento do registro da empresa, que de imediato consegue o alvará provisório de funcionamento, por exemplo, como modelos jurídicos de ação coerentes com as finalidades declaradas.

O uso da espécie legislativa denominada lei complementar reforça o caráter de política de estado envolvida na questão, dada a maior dificuldade exigida para aprovação de mudanças: o quórum requerido é de maioria absoluta, ao passo que uma lei ordinária pede apenas maioria simples; além disso, são necessários dois turnos de votação. Ademais, o tema envolve simplificação de obrigações tributárias, as quais devem ser regidas por lei complementar em razão do disposto no art. 146, III, 'd', e parágrafo único, da Constituição de 1988<sup>336</sup>.

Pode-se referir, outrossim, à criação de estruturas administrativas voltadas a permitir o melhor desempenho da política pública, tais como a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim (estabelecida pela Lei nº 11.598/2007) e o Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM (determinado pelo Decreto nº 6.884/2009).

Ainda no aspecto do direito como ferramenta, pode-se citar a existência de condicionantes claramente definidas nas leis para o enquadramento como MEI, as quais servem como instrumentos de indução comportamental e mecanismos de alerta. No caso, para ser MEI, além do teto anual de faturamento no valor de 60 mil reais, há o rol fechado de

---

<sup>335</sup> *Idem*. **5 anos: microempreendedor individual – MEI**: um fenômeno de inclusão produtiva. / SEBRAE. – Brasília: Sebrae, 2015.

<sup>336</sup> 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. 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: I - será opcional para o contribuinte; II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; 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; e IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

atividades permitidas, encontrado no anexo XIII da Resolução nº 94/2001 do Comitê Gestor do Simples Nacional.

Ademais, há também que se manter adimplente com as obrigações tributárias, através do pagamento mensal do DAS. Como se viu, a norma mais recente aplicada ao regime jurídico próprio ao MEI, a Resolução nº 36/2016 do CGSIM, cuida do procedimento de cancelamento da inscrição de microempreendedor individual.

A propósito das articulações institucionais em prol do programa do microempreendedor individual, na ótica do direito como arranjo institucional, pode-se registrar que o CGSIM envolve, na sua composição, os seguintes órgãos e entidades: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa da Casa Civil da Presidência da República, Receita Federal do Brasil, Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Associação Nacional de Presidentes de Juntas Comerciais - Anprej, Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - Abrasf, além de um representante dos Municípios, a ser indicado pelas entidades de representação nacional dos Municípios brasileiros.

Há ainda a participação, nesse concerto, do Serviço Brasileiro de Apoio à Microempresa e Empresa de Pequeno Porte – Sebrae, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI e dos diversos bancos públicos e privados.

Considerando que todas essas entidades, de algum modo, contribuem amparadas em normas as mais variadas, para o aperfeiçoamento do programa do MEI, verifica-se presente a função do direito como arranjo institucional.

E por fim, o direito como vocalizador de demandas surge diante da realização de pesquisas pelo Sebrae, o qual se conecta diretamente com microempreendedores individuais, inclusive por meio telefônico, em prol da melhor compreensão do ambiente de trabalho de cada um e do programa como um todo.

Vale dizer que essa configuração possibilita o acompanhamento das dificuldades enfrentadas no cotidiano, permitindo a busca de soluções e propondo alteração de rotas, o que gera cada vez mais melhorias para o MEI.

Um exemplo dessa situação ocorreu com o problema enfrentado por muitos microempreendedores individuais relacionado ao local de trabalho. Isso porque o registro da empresa sempre permitiu a indicação do local de residência como sede da atividade empresarial, seguido do alvará provisório de funcionamento. No entanto, em diversos

municípios brasileiros as normas de uso e ocupação do solo, as quais estão associadas muitas vezes à autorização para emissão de nota fiscal eletrônica, exigem que a atividade se dê em local aberto, isto é, em um ponto comercial distinto do endereço residencial (casa ou apartamento).

Essa dificuldade só foi vencida em 2016, oito anos após a introdução do programa do MEI no ordenamento jurídico, mediante a aprovação da Lei Complementar nº 154, a qual lhe permitiu expressamente utilizar sua residência como sede do estabelecimento, quando não for indispensável a existência de local próprio para o exercício da atividade. A partir de então, as eventuais restrições municipais nesse sentido não devem mais burocratizar o exercício profissional do microempreendedor individual.

#### 4.4 Teste do Desenvolvimento do MEI

Considerando que o MEI se reveste dos caracteres de uma política inovadora, essencialmente brasileira<sup>337</sup>, e que já está em execução há pelo menos 8 anos, este momento se restringirá ao que se denominou segunda fase do Teste do Desenvolvimento.

Com isso, em prol de investigar sua eficácia e viabilidade, pretende-se avaliar questões econômicas e aspectos não-econômicos envolvidos nessa política pública.

O primeiro passo é o exame dos índices econômicos incidentes sobre a realidade das consequências promovidas pelo programa do microempreendedor individual.

Na pesquisa realizada pelo Sebrae<sup>338</sup>, citada anteriormente, 66% dos respondentes afirmaram que houve aumento geral em suas vendas após a formalização como MEI e 72% acreditam que ter um CNPJ contribuiu para melhorar suas condições de compra diante dos fornecedores.

Sabe-se que a formalização possibilita ganhos também no aspecto econômico-financeiro. O faturamento pode aumentar ao se possibilitar aos clientes efetuarem o pagamento mediante uso de cartão de crédito ou débito, ou mesmo através da emissão de nota fiscal na ocasião de uma venda, dentre outros.

---

<sup>337</sup> RIZZA, Gabriel; SCHWINGEL, Inês. Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização. In: **Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Brasília: Ipea, 2013, nº 54, p. 55.

<sup>338</sup> SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas. **Perfil do microempreendedor individual 2015**. Brasília: Sebrae, 2015. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil%20do%20MEI%202015.pdf>>. Acesso em: 20 set 16, p. 50.

Do ponto de vista dos microempreendedores individuais, diversos estudos<sup>339</sup> concluem que esses indicadores econômicos melhoraram após sua formalização: faturamento, investimento e controle financeiro aumentaram em decorrência da política pública.

Entretanto, não é possível mensurar adequadamente o impacto do programa do microempreendedor individual na economia do país. Em verdade, considerando que a maior parte das atividades permitidas nesse segmento revelam ofícios de baixo valor agregado, é razoável concluir que aquela influência, se existir, é mínima.

Estudo publicado pelo Ipea verificou se a política em foco teve êxito em promover o microempreendedorismo e a formalização de empreendedores no Brasil. Suas conclusões sobre o primeiro aspecto corroboram a diminuta dimensão do impacto do MEI na economia:

Os resultados na investigação específica sobre promoção do empreendedorismo sugerem que a política do MEI pode ter tido um efeito de redução de escala para aqueles que já eram empreendedores, mas não há evidências de mudanças no padrão de escolha ocupacional entre ser um microempreendedor e as demais posições na ocupação. Quanto à investigação específica sobre decisão de formalização, os resultados sugerem que a política pode ter tido um impacto positivo na decisão dos empreendedores individuais de contribuírem para a previdência<sup>340</sup>.

Já no tocante à formalização em si, tem-se que o MEI proporcionou melhorias na capacidade de decisão dos indivíduos de contribuírem para a previdência social através do registro de sua atividade empresarial.

A realização da Análise Econômica do Direito, como visto, ocorre em duas frentes: a positiva, através do foco na norma jurídica, e a normativa, mediante a eficiência da escolha do arranjo institucional apropriado.

Acerca desse parâmetro positivo, como visto, a escolha da lei complementar como veículo das políticas envolvendo o comando do art. 179 da Constituição de 1988 foi deveras acertada. A característica de maior rigidez para sua aprovação, e conseqüentemente para sua modificação, faz da lei complementar a espécie de norma mais adequada para garantir

---

<sup>339</sup> Dentre eles podem ser citados: i) JUSTO, Arlinda Alves Ricarte; LIMA, Renan Benevicto; ALMEIDA, Fernanda Matos de Moura; CARVALHO, Géssica Rodrigues de; MONTE, Ítalo José Alves do. Análise Socioeconômica dos Microempreendedores Individuais do Município de Iúna-ES, registrados no período de 2009 a 2011. In: X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2013, Resende - RJ. **Anais 2013** - Gestão e Tecnologia para a Competitividade, 2013; ii) SILVA, Maira Jessika Fernandes; CUNHA, Moises Ferreira da; IARA, Renielly Nascimento; MACHADO, Camila Araújo. A percepção econômico-financeira do microempreendedor individual em Goiás. In: **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração** – RPCA. Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, pp. 71-85, jul./set. 2014; e iii) SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas. **Perfil do microempreendedor individual 2015**. Brasília: Sebrae, 2015. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil %20do%20MEI%202015.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil%20do%20MEI%202015.pdf)>. Acesso em: 20 set 16.

<sup>340</sup> CORSEUIL, Carlos Henrique; NERI, Marcelo Côrtes; ULYSSEA, Gabriel. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais**. Rio de Janeiro, Ipea, 2014, Texto para Discussão, n. 1.939, p. 28.

tratamento jurídico diferenciado para as microempresas, inclusive para os microempreendedores individuais, visando incentivá-las, especialmente pela simplificação das obrigações tributárias, as quais, como já se mencionou, devem ser regidas obrigatoriamente por lei complementar.

Além disso, o instituto jurídico do MEI permite o exercício individual da atividade empresarial formalizada. A empresa individual, no quesito econômico, “é o modo de organização privilegiado para a produção em baixa escala e para as atividades de prestação de serviços”<sup>341</sup>. Reflete também conveniência, pois essas empresas não demandam investimentos significativos, em regra, o que lhes confere otimismo na relação jurídico-econômica.

No que tange ao aspecto normativo, referente à eficiência do arranjo institucional para se efetivar a política pública, observe-se que a quantidade de entidades envolvidas no programa do MEI demonstra o acerto desse arranjo. Denota-se a atuação estatal como coordenador do concerto existente entre os agentes públicos e os atores privados em prol da consecução de metas coletivas destinada ao aperfeiçoamento do programa.

Verifica-se que os envolvidos no cotidiano dessa temática são, basicamente: o estado, o mercado, os empresários e os consumidores.

Para o estado, a mencionada política pública traz benefícios no sentido da geração de receita pública (tributos) decorrente da formalização daqueles agentes econômicos anteriormente relegados à informalidade.

Para o mercado, diante de seu caráter institucional<sup>342</sup>, que lhe proporciona a função de regular comportamentos e também as expectativas em relação aos comportamentos, ou seja, o mercado é responsável pela organização das relações sociais, o programa do microempreendedor individual fomenta novas relações de troca entre fornecedores e consumidores. Promove, com isso, o desenvolvimento do mercado.

Para os empresários, como visto, são numerosos os benefícios, desde proteção previdenciária à possibilidade de realização de contratos bancários visando investimentos na própria empresa, dentre muitos outros.

---

<sup>341</sup> MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 536.

<sup>342</sup> Vale dizer que é possível significar o mercado sob vários pontos de vista: como local; como ideologia; como paradigma de ação social; e como instituição. São as lições de FERRARESE, Maria Rosaria. **Diritto e Mercato: il caso degli Stati Uniti**. Torino: G. Giappichelli, 1992, p. 17-76 *apud* PINHEIRO, Michel; FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. O mercado e seus vários significados: a interdependência entre direito e economia. In: **XVIII Encontro Nacional do CONPEDI/CESUMAR** – Maringá. 2, 3 e 4 de julho de 2009. Disponível na internet em: < [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/10\\_1336.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/10_1336.pdf)>. Acesso em: 29 set 16.

E, por último, para os consumidores, os quais certamente são favorecidos mediante o estímulo à concorrência entre um maior número de agentes cada vez mais aptos a potencializar sua atividade empresarial.

Logo, a Análise Econômica do Direito aplicada ao MEI permite o arremate no sentido de sua eficiência econômica como instrumento jurídico.

Por fim, o Teste do Desenvolvimento requer a verificação dos aspectos não-econômicos, o que deve ser feito à luz da acepção do desenvolvimento como liberdade. Amartya Sen afirmou o seguinte:

... a rejeição da liberdade de participar do mercado de trabalho é uma das maneiras de manter a sujeição e o cativeiro da mão-de-obra... A liberdade de entrar em mercados pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização<sup>343</sup>.

Esse modo de pensar minimiza aquele fator, há pouco apontado, de que o impacto do programa do microempreendedor individual em relação ao crescimento econômico do Brasil seja mínimo. É que ele promove a liberdade de entrar no mercado, ao permitir que novos empreendedores já iniciem suas atividades devidamente formalizados, com os benefícios que a política pública previu para aqueles que saíssem da informalidade.

Desta feita, pelos menos três das liberdades instrumentais componentes do conceito geral de liberdade são diretamente favorecidas com a política do MEI.

As facilidades econômicas, de modo imediato, na medida em que se fomenta a participação dos indivíduos na atividade econômica, em razão da desburocratização do registro empresarial, dentre outras facilidades já conferidas neste trabalho. Uma delas, em especial, a da possibilidade de acesso a financiamento bancário, ainda a ser bastante melhorada, ressalte-se, influencia sobremaneira a aquisição dos *entitlements* que são assegurados pelos agentes econômicos aos microempreendedores individuais.

As oportunidades sociais também são enriquecidas potencialmente através do programa em estudo, dado que a participação efetiva na atividade econômica está relacionada à liberdade do indivíduo viver melhor. Decerto uma vida ativa e produtiva proporciona ganhos no aspecto da saúde e das relações sociais. Aumenta-se, com isso, tanto o capital humano quanto o capital social.

---

<sup>343</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 21.

Por fim, a segurança protetora é claramente favorecida para os MEIs, os quais passam a ter cobertura previdenciária, sendo amparados em momentos de vulnerabilidade quanto a questões de saúde ou por ocasião da maternidade ou adoção, dentre outras situações.

A ser assim, as conclusões decorrentes do Teste do Desenvolvimento do MEI são positivas, no sentido de sua adequação ao desenvolvimento das pessoas e dos demais atores envolvidos nesse processo. Ainda há, como se demonstrou, espaço para aperfeiçoamentos, o que não afasta o timbre de sucesso que lhe pode ser conferido no campo do Direito e Desenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“E, sobretudo, o crocodilo é uma propriedade e, por conseguinte, aqui já entra em ação o chamado princípio econômico”.

(Fiódor Dostoiévski)

Na história da qual se origina a epígrafe acima, um funcionário público é engolido por um crocodilo que está em exposição e resolve viver dentro do réptil. O tom de sátira que permeia os acontecidos decorre da necessidade que o autor teve de representar a introdução dos modos de vida europeus, especialmente das ideias capitalistas, na sociedade russa do século XIX.

Naquele momento, o capitalismo era reduzido ao chamado princípio econômico, de tal modo que todas as questões a envolver o capital tinham de observá-lo, pois o princípio econômico está em primeiro lugar<sup>344</sup>. Assim, a decisão de sacrificar o crocodilo para retirar lá de dentro o funcionário tinha de levar em consideração todos os valores envolvidos, a exemplo dos lucros que seus donos esperavam com os ingressos para vê-lo exposto.

Em verdade, sabe-se que nem tudo se resolve com base no princípio econômico. A economia, como o direito, é instrumento do engenho humano. A temática referente ao desenvolvimento, por exemplo, não pode ser reduzida ao aspecto econômico.

As acepções do desenvolvimento como liberdade e como descoberta reforçam esse caráter meta-econômico, de tal forma que o tema enseja novos desdobramentos. A influência sobre as liberdades instrumentais têm de ser levadas em consideração, assim como a busca pelas potencialidades nacionais.

Desta feita, verificou-se que as explicações tradicionais sobre o subdesenvolvimento do Brasil hão de ser relativizadas, seja no tocante à nova roupagem dos conceitos envolvidos, seja em decorrência de recentes dados sobre o mercado interno colonial, os quais demonstram a natureza empreendedora que norteou o espírito de parcela do povo brasileiro da época.

Como sugestão de trabalhos outros, indica-se a recontagem dessa história brasileira tendo em vista esses aspectos mais do que econômicos. Como se deu o aperfeiçoamento das liberdades instrumentais do povo brasileiro ao longo desses quinhentos anos? É possível denotar um subdesenvolvimento também neste viés?

Examinou-se todo o movimento denominado Direito e Desenvolvimento, desde os primeiros trabalhos nos anos 1960 até os mais recentes estudos metodológicos acerca deste

---

<sup>344</sup> DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **O crocodilo e Notas de inverno sobre impressões de verão**. 4ª. ed., São Paulo: Editora 34, 2011, p. 24.

campo, inclusive mediante uma proposta autoral denominada Teste do Desenvolvimento. Deixa-se aqui, também a título de instigação, a possibilidade de estudos empíricos sobre diversos outros assuntos, os quais surgiram no decorrer da pesquisa, a exemplo do relacionamento do instituto veiculado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, importado da Nova Zelândia, com o desenvolvimento, ou mesmo da participação dos bancos de desenvolvimento nacionais como mecanismos próprios nesse mister.

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

A propósito do instituto do MEI, a análise de seus fundamentos demonstrou que o direito fundamental à livre iniciativa é um dos pilares do desenvolvimento, correspondente a um direito social intrinsecamente relacionado ao trabalho, que é o motor de toda a atividade produtiva e é através dele que o ser humano livre encontra, mediante oportunidades sociais adequadas, a possibilidade de moldar seu próprio destino<sup>345</sup>.

E a produtividade do trabalho tende a aumentar quando são introduzidas novas combinações de fatores de produção no sistema<sup>346</sup>, a exemplo do MEI, contribuindo para o desenvolvimento econômico.

Desta feita, a política pública veiculada através do Programa do Microempreendedor Individual, que tem por missão a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária, insere-se nesse palco em razão de sua contribuição à justiça social voltada ao desenvolvimento humano.

O microempreendedor individual, antes relegado ao mercado informal, passa a ter acesso ao sistema econômico de modo formal, alcançando, inclusive, proteção social mediante sua inscrição no regime previdenciário nacional.

Revestido do caráter de microempresa, o MEI encontra amparo estatal para o seu engrandecimento, tendo em vista a obrigação constitucional de tratar tais entidades de modo favorecido dentro do mercado.

Ademais, a política pública implementada através do Programa do MEI proporciona aos envolvidos o aperfeiçoamento de suas liberdades instrumentais, insere-se no debate da renúncia fiscal referente ao Simples Nacional e enfrenta o problema da informalidade. Por

---

<sup>345</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 71.

<sup>346</sup> FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 86.

outro lado, há espaços para sua utilização indevida que redundam na precarização do trabalho. Esse ponto as entidades fiscalizadoras devem combater para reduzir os desvios de rota desnecessários. Percebeu-se, também, que inexistem indicadores aptos a avaliar a transparência, a eficiência, a eficácia e a efetividade de benefícios tributários veiculados através de políticas públicas.

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

Quanto à aplicação metodológica do instituto jurídico do MEI no Desenvolvimento, inferiu-se sua adequação quanto aos objetivos e ao arranjo institucional, da mesma maneira que sua utilização como ferramenta e como vocalizador de demandas.

Aplicado o Teste do Desenvolvimento, entendeu-se, quanto ao feitiço econômico do programa em si, que não é possível mensurar com correção seu impacto no país. Porém, os indicadores individuais demonstram que a situação dos microempreendedores melhorou em relação ao seus faturamento, investimento e controle financeiro.

Houve êxito, outrossim, na promoção do microempreendedorismo e da formalização. Além disso, a AED referente ao MEI demonstrou sua eficiência econômica enquanto instrumento jurídico.

No quesito das liberdades instrumentais, comprovou-se que o Programa do MEI permitiu o favorecimento de facilidades econômicas, oportunidades sociais e da segurança protetora, de modo que, conquanto haja oportunidades para melhorias, as conclusões são positivas quanto ao desenvolvimento das pessoas e dos demais atores envolvidos no processo.

Alfim, há razões para acreditar no sucesso dessa iniciativa. A quantidade de pessoas (trabalhadores, famílias e consumidores) atingidas por esse instrumento atesta a qualidade e o valor da política pública examinada, e isso, somado à questão econômica decorrente, permite acreditar no acerto do Programa do Microempreendedor Individual como uma das veredas que conduzem ao desenvolvimento, senão do Brasil, pelo menos dos brasileiros.

E antes que caia o pano, escuta-se do palco o recado àqueles que porventura considerem um mero pormenor a contribuição do MEI para o desenvolvimento: “não existem pequenos fatos na história, como não existem pequenas folhas na vegetação (...) as feições dos anos é que compõem a fisionomia dos séculos”<sup>347</sup>.

---

<sup>347</sup> HUGO, Victor. **Os miseráveis**. São Paulo: Cosac Naify, 2012, p. 199.

## REFERÊNCIAS

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

ALVES, Murilo Rodrigues. Inadimplência no MEI chega a 59%. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 de junho de 2016. Economia. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,inadimplencia-no-mei-chega-a-59,10000055168>>. Acesso em: 20 set 16.

ANGERINO, Cinthia Vigiane; DUARTE, Silvana; FREITAS, Sílvia Domingos de. **O microempreendedor individual e as normas internacionais de contabilidade**. Disponível em: <[http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o\\_microempreendedor\\_individual\\_e\\_as\\_normas\\_internacionais\\_de\\_contabilidade.pdf](http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_microempreendedor_individual_e_as_normas_internacionais_de_contabilidade.pdf)>. Acesso em: 19 set 2016.

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. **Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism**. (March 2010). Workshop on “States, Development, and Global Governance”. Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE). University of Wisconsin-Madison. Disponível em < [http://law.wisc.edu/gls/documents/paper\\_arbix.pdf](http://law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf)>. Acesso em: 06 set 16.

ASQUINI, Alberto. Profili dell’ impresa. Tradução de Fábio Konder Comparato. *In: Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, nº 104, p. 109-126. São Paulo: RT, 1996.

BANDEIRA, Manuel. **Estrela da vida inteira**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

BARNES, Peter. **Capitalism 3.0: a guide to reclaiming the commons**. San Francisco: Berrett-Koehler, 2006.

BARRETO, Pedro Henrique. História – Bretton Woods. *In: Desafios do desenvolvimento*, 2009, ano 6, edição 50, pp. 46-48. Brasília: Ipea, 2009.

BENJAMIN, César. Uma certa ideia de Brasil. *In: MACAMBIRA, Junior; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*, pp. 15-25. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. *In: Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLVII, p. 149-180, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. *In: MACAMBIRA, Junior; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*, pp. 49-67. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

\_\_\_\_\_. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual**. Texto para Discussão, n. 1.828. Rio de Janeiro, Ipea, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. São Paulo: Manole, 2007.

BORGES, Eduardo Pizzo de Pinho; SALGADO, Lúcia Helena. **Análise de impacto regulatório**: uma abordagem exploratória. Texto para Discussão n. 1.463. Brasília: Ipea, 2010.

BORGES, Maria Angélica. Estrutura e sentido da formação colonial brasileira. *In*: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Orgs.). **Formação econômica do Brasil**. 2ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 13ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

BRAGA, Mariana; MACEDO, Gabrielle; PEREIRA, Guilherme. Um passo para a regularização salarial: acordo firmado no Rio de Janeiro pode servir de base para o país e garantir o direito da categoria prejudicada pela informalidade. **Labor**, ano IV, nº 7, pp. 14-19, Brasília, 2016.

BRASIL. **EM** nº **13-MF-MDIC-MPS**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Exm/EMI-13-MF-MDIC-MPS-Mpv529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Exm/EMI-13-MF-MDIC-MPS-Mpv529.htm)>. Acesso em: 13 jun 15.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 808/07**. disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=349157>>. Acesso em: 26 set 16.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 658/07**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347245>>. Acesso em: 26 set 16.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar nº 210/2004**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=268772>>. Acesso em: 26 set 16.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. *In*: **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 2 (143), pp. 237-265, abril-junho/2016.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 24ª. ed., Petrópolis: Vozes, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *In*: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan.-mar./1997.

CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mauá**: empresário do império. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARDIA, Fernando. Estado, desenvolvimento e políticas públicas. *In*: AMARAL JUNIOR, Alberto do (org.). **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005.

\_\_\_\_\_. Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional. *In*: AMARAL JUNIOR, Alberto do (org.). **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005.

CAROTHERS, Thomas. **Promoting the Rule of Law Abroad**: The Problem of Knowledge. Carnegie Endowment for International Peace Rule of Law Series. Working Paper n. 34, 2003.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **A inconstância da alma selvagem**. São Paulo: Cosac & Naify, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7ª. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2010.

CORSEUIL, Carlos Henrique; NERI, Marcelo Côrtes; ULYSSEA, Gabriel. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais**. Texto para Discussão, n. 1.939. Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

CORSEUIL, Carlos Henrique; REIS, Mauricio Cortez; BRITO, Alessandra Scalioni. Critérios de classificação para ocupação informal: consequências para a caracterização do setor informal e para a análise de bem-estar no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 5-31, Mar. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612015000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612015000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 set 2016.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAM, Kenneth. **The Law-Growth Nexus**: The Rule of Law and Economic Development. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **China as a Test Case**: Is the Rule of Law Essential for Economic Growth? Chicago: SSRN; John M. Olin Law & Economics; The Law School University of Chicago, 2006. Working Paper n. 275. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=880125](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=880125)>. Acesso em: 29 ago 16.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J.. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. *In*: **Revista Direito GV**, São Paulo, 5 (1), p. 217-268, jan-jun 2009.

DEFOE, Daniel. **Robinson Crusóé**. São Paulo: Penguin: Companhia das Letras, 2012.

DINIZ, Eli. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, 1(1):7-27, jan-abr 2010. Disponível em: <[http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_1\\_1.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf)>. Acesso em 30 ago 16.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **O crocodilo e Notas de inverno sobre impressões de verão**. 4ª. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, 11 (4), pp. 1-15, 1997.

EVANS, Peter. **The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories**. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento – CEDE, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n. 63, março 2011. Disponível em: < <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD63.pdf>>. Acesso em: 30 ago 16.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTES, Adriana; PERO, Valéria. Desempenho dos microempreendedores no Brasil. **Revista EconomiA**, Brasília(DF), v.12, n.3, p.635–665, set/dez 2011.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. 34ª. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, Clarissa. Empresas: a dura vida do empreendedor. **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 1. Edição 2, pp. 28-33. Ipea, Brasília, 2004.

GEM - *Global Entrepreneurship Monitor*. **Empreendedorismo no Brasil: 2015**. Relatório Executivo. Curitiba: IBQP, 2015.

GICO JR., Ivo. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, pp. 7-33, 2010.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. **Contribuições teóricas para o direito e desenvolvimento**. Texto para Discussão n 1.824. Rio de Janeiro, Ipea, 2013.

HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. **Economic Development as self-discovery**. National bureau of economic research (NBER). Working Paper 8952. May 2002. Disponível em: < <http://www.nber.org/papers/w8952.pdf>>. Acesso em: 08 ago 16.

HUBBARD, William H. B. Yong-Shik Lee, “Call for a New Analytical Model for Law and Development”: A Comment. In: **Law and Development Review**, 8 (2), pp. 271–276, december 2015.

HUGO, Victor. **Os miseráveis**. São Paulo: Cosac Naify, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>>. Acesso em: 04 ago 16.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O papel dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento brasileiro. *In: Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*, pp. 277-306. Brasília: Ipea, 2010.

JUSTO, Arlinda Alves Ricarte; LIMA, Renan Benevicto; ALMEIDA, Fernanda Matos de Moura; CARVALHO, Gécica Rodrigues de; MONTE, Ítalo José Alves do. Análise Socioeconômica dos Microempreendedores Individuais do Município de Iúna-ES, registrados no período de 2009 a 2011. *In: X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2013, Resende - RJ. Anais 2013 - Gestão e Tecnologia para a Competitividade, 2013.*

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

LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 4ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

LEE, Yong-Shik. Call for a New Analytical Model for Law and Development. *In: Law and Development Review*, 8 (1), pp. 1-67, June 2015.

LEROY-BEAULIEU, Paul. **De la colonisation chez les peuples modernes** (2e éd. rev., corr. et augm.). Paris: Guillaumin, 1882.

LIMA, Francisco Meton Marques de. **O livro dos valores: os valores da vida e a vida dos valores ou guia das escolhas de valor**. Teresina: Dinâmica Jurídica, 2014.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, David Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. *In: Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 45: 107-121, março 2013.

MATIAS, João Luís Nogueira. A ordem econômica e o princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988. *In: Revista Nomos – Revista do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFC*. Fortaleza, n. 28, p. 73-74, jul./dez. 2009.

MATOS, Franco; MACAMBIRA, Jr.; CACCIAMALI, Maria Cristina. (Org.). **A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios**. 1ª. ed., Fortaleza: IDT/USP, 2014.

MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Phillip. **Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu**. Texto para Discussão, n. 2.119. Rio de Janeiro, Ipea, 2015.

MOURA, Rodrigo Leandro de; BARBOSA FILHO, Fernando Holanda. Evolução recente da informalidade no Brasil: uma análise segundo características da oferta e demanda de trabalho. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 100-123, abr. 2015.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Perspectives on global development: shifting wealth**. OECD, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/pgd/45586701.pdf>>. Acesso em: 18 ago 16.

OLIVEIRA, João Maria de. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego? *In: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, v. 25, p. 33-44. Brasília: Ipea, 2013.

OLIVEIRA, Oderlene Vieira de; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Microempreendedor individual: fatores da informalidade. **Connexio - Revista Científica da Escola de Gestão e Negócios**, v. 4, p. 27-42, 2014.

PACOBAYHA, Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro. **O microempreendedor individual como expressão de extrafiscalidade no direito tributário nacional**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2011.

PAES, Nelson Leitão. Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. *In: Nova economia*. Belo Horizonte, v. 24, n. 3, p. 541-554, Dez. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512014000300541&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512014000300541&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 set 16.

PAPP, Anna Carolina; GERBELLI, Luiz Guilherme. Trabalhadores informais chegam a 10 milhões no País. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 de agosto de 2016. Economia. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,trabalhadores-informais-chegam-a-10-milhoes-no-pais,10000071200>>. Acesso em: 21 set 16.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *In: Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 10, p. 89-102, 2012.

\_\_\_\_\_. A hegemonia neoliberal. *In: LACERDA, Antonio Correa de; PAULANI, Leda; PRADO, Luiz Carlos Thadeu Delorme; POCHMANN, Márcio; BIELSCHOWSKY, Ricardo; BACELAR, Tania. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Caixa Econômica Federal, 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: concepção, criação e primeiros anos (1942-60). **Varia História**. [online]. Vol. 28, n. 47, pp. 391-419, Belo Horizonte: 2012.

PERISSINOTTO, Renato. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. *In: Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 52, p. 59-75, dez. 2014.

PERROUX, François. Les industries motrices et la croissance d'une économie nationale. *In: L'Actualité économique*, vol. 39, n°3-4, p. 377-441, 1963-1964.

PERRY, Guillermo E.; MALONEY, William F. Overview: Informality: exit and exclusion. *In: PERRY, Guillermo E. et al. Informality: exit and exclusion. World Bank Latin American and Caribbean Studies*, pp. 1-20. Washington: World Bank, 2007.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. 4<sup>th</sup> ed.. London: McMillan, 1932.

PINHEIRO, Michel; FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. O mercado e seus vários significados: a interdependência entre direito e economia. *In: XVIII Encontro Nacional do CONPEDI/CESUMAR – Maringá*. 2, 3 e 4 de julho de 2009. Disponível na internet em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/10\\_1336.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/10_1336.pdf)>. Acesso em: 29 set 16.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Benefícios**: descrição dos benefícios para o MEI. Disponível em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual/beneficios>>. Acesso em: 16 set 16.

PRADO, Mariana Mota; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Law and Development: An Evolving Research Agenda. *In: Law and Development Review*, 9 (2), pp. 223-231. December 2016.

PRADO, Mariana Mota; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. The Dilemmas of the Developmental State: Democracy and Economic Development in Brazil. *In: Law and Development Review*, 9 (2), pp. 369-410. December 2016.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **História econômica do Brasil**. 36. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Alameda, 2011.

RITTICH, Kerry. The future of Law and Development: second-generation reforms and the incorporation of the social. *In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, pp. 203-252. New York: Cambridge University Press, 2006.

RIZZA, Gabriel; SCHWINGEL, Inês. Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização. *In: Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, n° 54, p. 47-56. Brasília: Ipea, 2013.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos Direitos Humanos. *In: Estudos avançados*, v. 12, n. 33, p. 149-156, maio-ago./1998.

SADIQ, Ahmed; SANDEEP, Mahajan; MAHMUD, Wahiduddin. **Economic Reforms, Growth and Governance: The Political Economy Aspects of Bangladesh's Development Surprise**. The World Bank, Commission on Growth and Development, 2008. Working Paper n. 22. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/763541468013237841/pdf/577220NWP0Box353766B01PUBLIC10gcwp022web.pdf>>. Acesso em: 29 ago 16.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, Alvaro. The World Bank's uses of the "rule of law" promise in economic development. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**, pp. 253-300. New York: Cambridge University Press, 2006.

SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. Introduction: The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**, pp. 1-18. New York: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo; GARCIA, Helena Alviar. **Law and the New Developmental State: the Brazilian experience in Latin American context**. New York: Cambridge University Press, 2013.

SANTOS, Carlos Alberto dos. O microcrédito e a formalização de micronegócios: desafios e perspectivas no Brasil. In: MATOS, Franco; MACAMBIRA, Jr.; CACCIAMALI, Maria Cristina. (Org.). **A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios**. 1ª. ed., p. 125-138. Fortaleza: IDT/USP, 2014.

SATRÚSTEGUI, Koldo Unceta. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, mau-desenvolvimento e pós-desenvolvimento: um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações. In: **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**, p. 34-69. Brasília, n. 1, v. 1, 2013.

SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas. **Estudo dos microempreendedores individuais do Nordeste**. Paraíba: Sebrae, 2013. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/estudo\\_dos\\_microempreendedores\\_individuais\\_nordeste.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/estudo_dos_microempreendedores_individuais_nordeste.pdf)>. Acesso em: 02 fev 16.

\_\_\_\_\_. **Perfil do microempreendedor individual 2015**. Brasília: Sebrae, 2015. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Perfil%20do%20MEI%202015.pdf>>. Acesso em: 20 set 16.

\_\_\_\_\_. **5 anos: microempreendedor individual – MEI: um fenômeno de inclusão produtiva**. / SEBRAE. – Brasília : Sebrae, 2015.

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

\_\_\_\_\_. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Poverty and famines**. Oxford: Oxford University Press, 1981.

SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. **Hunger and public action**. Oxford: Clarendon Press, 1989.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais. *In: Revista Direito GV*, São Paulo, 6 (1), pp. 213-252, jan-jun 2010.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Arrecadação do Simples Nacional em 2015** – Inclusão de novos setores, efeitos no Lucro Presumido/Lucro Real e Impactos do PLP 25/2007. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/EstudosSimplesNacional24ag02015aret..pdf>>. Acesso em: 20 set 16.

SILVA, Maira Jessika Fernandes; CUNHA, Moises Ferreira da; IARA, Renielly Nascimento; MACHADO, Camila Araújo. A percepção econômico-financeira do microempreendedor individual em Goiás. *In: Revista Pensamento Contemporâneo em Administração – RPCA*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, pp. 71-85, jul./set. 2014.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, vol. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOUSA, Fernando José Pires de. Percalços da América Latina: de Bretton Woods à atual crise financeira global. *In: SOUSA, Fernando José Pires de (org.). Poder e políticas públicas na América Latina*, pp. 29-57. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

TAMANAH, Brian Z. As lições dos estudos sobre direito e desenvolvimento. *In: Revista Direito GV*, São Paulo, 5 (1), pp. 187-216, jan-jun 2009.

\_\_\_\_\_. O primado da sociedade e as falhas do Direito e Desenvolvimento. *In: Revista Direito GV*, São Paulo, 6 (1), pp. 175-212, jan-jun 2010.

\_\_\_\_\_. **The Rule of Law and Legal Pluralism in Development** (July 1, 2011). Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper No. 11-07-01. Available at SSRN, Disponível na internet: <<http://ssrn.com/abstract=1886572>>. Acesso em 30 ago 16.

TENCONI, Cristina Defreyne; PETRI, Sergio Murilo. Um estudo sobre as vantagens e desvantagens da lei do microempreendedorismo individual para os trabalhadores informais. *In: Congresso UFSC de Controladoria e Finanças*, 4, 2011, Florianópolis. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121347/304533.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 set 16.

TIMM, Luciano Benetti. O direito fundamental à livre iniciativa: na teoria e na prática institucional brasileira. *In: Revista da Ajuris*, v. 106, pp. 107-124, 2007.

TOULMIN, Stephen. **Cosmopolis: The Hidden Agenda of Modernity**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

TRUBEK, David. Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo. *In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek*, pp. 1-50. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. *In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek*, pp. 51-122. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. *In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek*, pp. 185-215. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? *In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek*, pp. 216-225. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Developmental States and the Legal Order: towards a new political economy of development and law**. Working paper of LANDS, the project on Law and the new Developmental State. October 2010. Disponível em: <[http://law.wisc.edu/gls/documents/developmental\\_states\\_legal\\_order\\_2010\\_trubek.pdf](http://law.wisc.edu/gls/documents/developmental_states_legal_order_2010_trubek.pdf)>, pp. 10-11. Acesso em: 26 ago 16.

\_\_\_\_\_. Direito e desenvolvimento no século XXI. *In: Direito e Desenvolvimento: debates sobre o impacto do marco jurídico no desenvolvimento econômico brasileiro*. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, Proposta de Trabalho, pp. 25-32. Brasília: 2010.

\_\_\_\_\_. **Law and Development 50 Years On**. (October 15, 2012). University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1212. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2161899>>. Acesso em: 30 ago 16.

\_\_\_\_\_. Law, State and the New Developmentalism: an introduction. *In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo; GARCIA, Helena Alviar. Law and the New Developmental State: the Brazilian experience in Latin American context*, pp. 3-27. New York: Cambridge University Press, 2013.

TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina “direito e desenvolvimento”. *In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek*, pp. 123-184. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. *In: TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mario. Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*, pp. 27-70. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. (orgs.). **Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario Gomes. **Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions** (September 11, 2012). University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1207. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2144939>>. Acesso em: 06 set 16.

VALE, Gláucia Maria Vasconcellos; CORRÊA, Victor Silva; REIS, Renato Francisco dos. Motivações para o Empreendedorismo: Necessidade Versus Oportunidade? *In: Revista de Administração Contemporânea (RAC)*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, art. 4, pp. 311-327, Maio/Jun. 2014.

VASCONCELLOS, Rafael Soares. **Modelos de Escoragem de Crédito Aplicados a Empréstimo Pessoal com Cheque**. 2004. 44 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Pós-Graduação em Economia, 2004.

VIANNA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro**. 3ª. ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

VILELLA, Flávia. Justiça bloqueia bens de empresa responsável por transmissão dos Jogos Olímpicos. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/rio-2016/noticia/2016-09/justica-bloqueia-bens-de-empresa-responsavel-por-transmissao-dos-jogos-rio>>. Acesso em: 21 set 16.

VINAGRE, Ana Maria Q Ribeiro da Silva. **Acesso à justiça**: tratamento diferenciado para o micrompreendedor individual (MEI), microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP). Brasília, 2013. 20f. – Artigo (Especialização) Instituto Brasiliense de Direito Público.

VINER, Jacob. A Economia do Desenvolvimento. *In: Revista Brasileira de Economia*, v. 5, n. 2, p. 181-225, 1951.

WORLD BANK. **Doing Business 2005: Removing Obstacles to Growth**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB05-FullReport.pdf>>. Acesso em: 26 set 16.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf)>. Acesso em: 26 set 16.

YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000.

ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Direito e Desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? *In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Ipea e Associações de Pós-Graduação em Ciências Humanas. II Conferência do Desenvolvimento. Brasília, 2011.