

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ARTENIZE MONTEIRO DE FARIAS SOUZA LEÃO**

**A DIFUSÃO DA LEI DE INCENTIVOS À PARTICIPAÇÃO DAS MICROEMPRESAS  
E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS  
BRASILEIRAS**

**Recife**

**2016**

ARTENIZE MONTEIRO DE FARIAS SOUZA LEÃO

**A DIFUSÃO DA LEI DE INCENTIVOS À PARTICIPAÇÃO DAS MICROEMPRESAS  
E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS  
BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dra. Mariana Batista da Silva.

**Recife**

**2016**

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

L437d Leão, Artenize Monteiro de Farias Souza.  
A difusão da Lei de incentivos à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas municipais brasileiras / Artenize Monteiro de Farias Souza Leão. – 2016.  
100 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Mariana Batista da Silva.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Recife, 2016.  
Inclui referências e anexos.

1. Política pública. 2. Pequenas e médias empresas. 3. Compras públicas. 4. Brasil. [Lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006]. I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2023-195)

ARTENIZE MONTEIRO DE FARIAS SOUZA LEÃO

**A DIFUSÃO DA LEI DE INCENTIVOS À PARTICIPAÇÃO DAS MICROEMPRESAS  
E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS  
BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissionalizante em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Aprovada em: 07/11/2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva (Orientadora)

---

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno)

---

Profa. Dra. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva (Examinadora Externa)

*Dedico este trabalho às pessoas mais importantes da minha vida, àquelas que sempre me apoiaram em todas as minhas escolhas, que junto comigo passaram pelas diversas fases da minha vida, pessoal, acadêmica e profissional, sempre torcendo e acreditando que eu seria capaz. Àquelas que sempre entenderam os meus momentos de ausência na busca pelos meus sonhos e jamais se negaram a contribuir para que eles se tornassem reais. Àquelas que nos meus momentos de fragilidade enxugaram as minhas lágrimas e não permitiram que eu desistisse, sempre demonstrando o apoio, incentivo e amor que eu precisei nessa etapa e em todas as etapas da minha vida. Àquelas que sempre se orgulharam das minhas conquistas a ponto de partilharem dos mesmos sonhos. Essa etapa é apenas uma das muitas que trilhei até aqui, com muito esforço, dedicação, fé no grandioso Deus e principalmente o carinho, amor e incentivo dessas pessoas especiais:*

*Minhas avós Maria do Carmo (in memoriam) e Maria Creuza, e minha tia avó Maria Anunciada, meus grandes exemplos de humildade, sabedoria e superação.*

*Meus pais, Márcia e Alexandre, pelo amor e dedicação incondicionais.*

*Meus irmãos, Júnior e Nathália, por serem sempre presentes.*

*Meu amado marido Leonardo, a quem eu escolhi dividir os meus dias.*

*Meu filho Lucas, luz da minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Deus Todo Poderoso, que conduziu todas as ações da minha vida, preenchendo-a de grandes significados. A quem eu incessantemente busquei na condução desse processo. Descobri que o mais difícil não é a elaboração da pesquisa, pelo contrário, pois o estudo sempre foi uma constante em minha vida, mas sim a conciliação das diversas mudanças pessoais e profissionais que enfrentei ao longo desses dois anos. Mais uma vez te agradeço Pai, pois todas as aflições pelas quais precisei passar estavam sob o teu controle e foram permitidas por ti para que eu tirasse grandes lições para a minha vida. Obrigada por essa benção, pela realização desse sonho. Em tua infinita bondade, no momento em que mais precisei, segurastes em minhas mãos, me concedestes paz de espírito e o fortalecimento necessário. Obrigada Pai!

À UFPE, instituição em que atuei como servidora durante sete anos e que me proporcionou através de seu Plano de Capacitação para servidores o ingresso no Mestrado Profissionalizante, bem como às minhas chefias à época, Paula Albuquerque, Pró-Reitora de Gestão Administrativa, Letícia Braga, Diretora de Licitações e Contratos e Terezinha Menezes, Coordenadora de Contratos pelo apoio, amizade e entendimento dispensados no período em que precisei conciliar os estudos com o trabalho.

A todos os professores do curso, por contribuírem para o meu aprendizado e pela disponibilidade em dirimir todas as dúvidas e questionamentos, em especial, ao Prof. Enivaldo Rocha, Coordenador do Curso, pela iniciativa de montá-lo e por toda atenção dispensada nesse período.

A minha orientadora, Profa. Mariana Batista, por todo estímulo e ensinamento durante a minha pesquisa, sempre me conduzindo para que eu descobrisse os melhores caminhos a cada etapa de elaboração, além de toda compreensão e amizade nos momentos em que mais precisei. Muito obrigada, pra mim foi uma honra!

A todos os meus amigos de turma, por toda convivência, amizade e troca de aprendizado durante o período do curso, em especial a minha amiga Mayara Leon, por toda parceria, amizade e compreensão desde o primeiro dia de aula. Juntas, conseguimos superar os desafios de conciliar o mestrado com o trabalho e a família.

Aos amigos que contribuíram de diversas maneiras com esse trabalho, seja no auxílio com os dados, na disponibilização da leitura, dúvidas e orientações, meus sinceros agradecimentos. Valéria, Ana Elizabete, Sheila, Marília, Simey, Sérgio, Washington, Ana Maria, Leonardo, Leandro, Phillip, Katarina e Flávia.

Aos meus chefes, Ryan e Jorge, pelo apoio e compreensão nessa fase final e aos meus amigos do Núcleo de Gestão pela convivência diária e palavras de ânimo.

Às pesquisadoras Eliana Lopes e Natália Maximo, pela disponibilização de suas dissertações, fundamental para que eu entendesse o papel do SEBRAE ao longo do tempo.

Ao SEBRAE Nacional, representado por Ana Cecília Miranda, pelas orientações e disponibilização de documentos que subsidiaram a pesquisa, bem como ao SEBRAE – PE, representado por Priscila Lapa e Carmem Marinho, pela disponibilização dos dados utilizados na pesquisa.

Um agradecimento especial a minha mãe e ao meu irmão, que não mediram esforços para me ajudar durante todo esse período. A disponibilidade para cuidar de mim e do meu Lucas, principalmente nos momentos finais, foi imprescindível para que eu concluísse esse trabalho.

Um agradecimento especial ao meu marido, que sempre esteve comigo nessa jornada. Que procurou entender a minha ausência sem cobranças, cuidando de mim e do nosso filho, muitas vezes participando sozinho dos momentos do nosso filho para que eu pudesse me dedicar com mais afinco.

Um agradecimento especial ao meu filho Lucas, tão pequenino quando comecei o curso, passou por diversas fases, precisou aceitar minhas ausências e hoje se

transformou em mais um torcedor.

Enfim, a todos os amigos e familiares que sentiram a minha falta nessa fase da minha vida, mas que torceram para que eu realizasse esse sonho.

*“Devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”.*

*Aristóteles*

## RESUMO

O presente estudo analisa a política pública regulatória de incentivo à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas municipais brasileiras, a Lei Complementar nº 123/2006, instituída como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. A pesquisa tem como unidade analítica os municípios brasileiros, a fim de investigar, sob a ótica dos atores políticos, o que faz com que alguns municípios adotem as medidas da lei no quesito compras públicas em detrimento de outros? Quais são os fatores que explicam a difusão dessa política pública nessas localidades? De caráter quantitativo, os dados advindos do estudo foram analisados por meio de estatística descritiva e modelo de regressão logística binária. Os resultados indicaram que a maioria das variáveis utilizadas no modelo de regressão logística, baseadas na teoria de difusão de políticas públicas foram significantes para explicar o processo de difusão nos municípios que implementaram a Lei Complementar nº 123/2006 no quesito compras públicas, como Redes Formais, Demanda pela Política, Ideologia Partidária, Proximidade Geográfica para as regiões Norte e Sudeste quando comparadas à região Nordeste, Desenvolvimento Econômico e Capacidade Institucional. As variáveis Competição Política e Proximidade Geográfica para as regiões Centro-Oeste e Sul quando comparadas à região Nordeste não foram significativas para o estudo.

Palavras-chave: Microempresas e empresas de pequeno porte; Compras públicas; Difusão de políticas públicas.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the public politic of regulatory incentives for the participation of micro and small businesses in public purchases Brazilian municipal, the Complementary Law no. 123/2006, established as National Regulations on Microenterprise and Small Business. The research has as analytical unit the Brazilian municipalities, in order to investigate, from the perspective of the political actors, which causes some municipalities adopt the measures of the law in terms of public purchases at the expense of others? What are the factors that explain the spread of this public politic in these regions? Quantitative, data from this study were analyzed by means of descriptive statistics and model of binary logistic regression. The results indicated that most of the variables used in the logistic regression model, based on the theory of diffusion of public politics were significant to explain the process of diffusion in the municipalities that have implemented Complementary Law no. 123/2006 in terms of public purchases, such as Formal Networks, Demand by Politic, Party Ideology, Geographical Proximity to the North and East when compared to the Northeast Region, Economic Development and Institutional Capacity. The variables of political competition and geographic proximity to the Center-West and South when compared to the northeast region were not significant to the study.

**Keywords:** Micro-enterprises and Small Businesses; Public Purchases; Dissemination of Public Politics.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Municípios brasileiros com a Lei Geral Implementada 2012-2015 (cumulativo).....	50
Gráfico 2 – Municípios brasileiros com a Lei Geral Implementada 2012-2015 (cumulativo por região).....	51
Gráfico 3 - Implementação da Lei – Poder de Compra.....	73
Gráfico 4 – Proximidade Geográfica.....	74
Gráfico 5 – Nível Populacional .....	75
Gráfico 6 – Ideologia Partidária .....	77
Gráfico 7 – Competição Política .....	78
Gráfico 8 – Desenvolvimento Econômico .....	79
Gráfico 9 – Redes Formais.....	80
Gráfico 10 – Demanda pela Política .....	81
Gráfico 11 – Capacidade Institucional .....	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Impostos Incluídos no Simples Federal e no Simples Nacional .....	32
Quadro 2 – Eixos do Indicador de Implementação da Lei Geral nos Municípios .....	47
Quadro 3 – Distribuição da Pontuação do Indicador de Implementação da Lei Geral .....	48
Quadro 4 – Variáveis Explicativas .....	70
Quadro 5- Resultados da Regressão Logística .....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Empresas e pessoal ocupado por porte (2014).....	25
Tabela 2 – MPE e pessoal ocupado por região (2014) .....	26
Tabela 3 – MPE e pessoal ocupado por setores de atividade econômica (2014) .....	26
Tabela 4 – Municípios Brasileiros com a Lei Geral Implementada (2012-2015) .....	48
Tabela 5 – Estatística Descritiva (Implementação da Lei – Poder de Compra).....	73
Tabela 6 – Estatística Descritiva (Proximidade Geográfica).....	74
Tabela 7 – Estatística Descritiva (Nível Populacional) .....	75
Tabela 8 – Estatística Descritiva (Ideologia Partidária) .....	76
Tabela 9 – Estatística Descritiva (Competição Política) .....	77
Tabela 10 – Estatística Descritiva (Desenvolvimento Econômico).....	78
Tabela 11– Estatística Descritiva (Redes Formais).....	79
Tabela 12 – Estatística Descritiva (Demanda pela Política) .....	80
Tabela 13 – Estatística Descritiva (Capacidade Institucional).....	81

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AD</b>	Agente de Desenvolvimento
<b>BNDE</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>C&amp;T</b>	Ciência e Tecnologia
<b>CEBRAE</b>	Centro Brasileiro de Apoio Gerencial às Pequenas e Médias Empresas
<b>CGSIM</b>	Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
<b>CGSN</b>	Comitê Gestor do Simples Nacional
<b>CNPJ</b>	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
<b>COFINS</b>	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
<b>CSLL</b>	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
<b>EPP</b>	Empresa de Pequeno Porte
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>IRPJ</b>	Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica
<b>ISS</b>	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
<b>ME</b>	Microempresa
<b>MEI</b>	Microempreendedor Individual
<b>MICRO</b>	Microempresa
<b>MPE</b>	Micro e Pequena Empresa
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>NIT</b>	Núcleo de Informação Territorial
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>P&amp;B</b>	Pesquisa e Desenvolvimento
<b>PASEP</b>	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
<b>PDNR</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PME</b>	Pequena e Média Empresa
<b>PR</b>	Presidência da República
<b>RAIS</b>	Relação Anual de Informações Sociais
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>SENAC</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SMLG</b>	Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral
<b>SMPE</b>	Secretaria da Micro e Pequena Empresa
<b>SPSS</b>	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>O CONTEXTO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE</b> .....	<b>25</b>
2.1	CARACTERÍSTICAS DAS MPE NO BRASIL.....	25
2.2	A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006: ASPECTOS GERAIS ATUALIZADOS.....	29
2.2.1	<i>A participação das MPE nas compras públicas</i> .....	40
2.2.2	<i>A difusão da Lei Geral das MPE e o papel do SEBRAE</i> .....	43
<b>3</b>	<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>52</b>
3.1	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52
3.2	MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO.....	55
3.3	MODELOS DE DIFUSÃO .....	60
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>69</b>
4.1	VARIÁVEL DEPENDENTE.....	70
4.2	VARIÁVEIS INDEPENDENTES E DE CONTROLE.....	70
4.2.1	<i>Redes Formais</i> .....	71
4.2.2	<i>Demanda pela Política</i> .....	71
4.2.3	<i>Competição Eleitoral</i> .....	71
4.2.4	<i>Ideologia Partidária</i> .....	71
4.2.5	<i>Proximidade Geográfica</i> .....	71
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DE RESULTADOS</b> .....	<b>73</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>85</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>87</b>
	<b>ANEXO A – Capítulo V da Lei Complementar nº 147/2014</b> .....	<b>93</b>
	<b>ANEXO B – Questionário do SMLG</b> .....	<b>97</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa a política pública regulatória de incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte, a Lei Complementar nº 123/2006, instituída como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Esse instrumento propõe a criação de um ambiente mais favorável para essas empresas desenvolverem sua finalidade econômica e social, contemplando diversos aspectos, como os de caráter tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e associativista, além do acesso a mercados e incentivo à inovação.

As microempresas e empresas de pequeno porte representam um setor estratégico para o alcance do desenvolvimento econômico e social do país e os incentivos da Lei Complementar nº 123/2006 legitimam a sua importância assim como reconhecem as suas limitações ao contribuir para a diminuição da informalidade e da burocratização, bem como para o aumento da produtividade dessas empresas. Um estudo publicado em janeiro de 2013 pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), intitulado Indicadores MPE (Micro e Pequenas Empresas), demonstrou que estas empresas representam 99% do total de empresas no país e respondem por 52% do saldo de empregos formais.

Embora a legislação possua diversos atributos, a pesquisa delimitar-se-á ao aspecto referente ao acesso a mercados<sup>1</sup>, mais precisamente às aquisições públicas, por considerá-las juntamente com a questão tributária, um dos itens mais relevantes da lei, devido aos resultados que podem alcançar. Nesse sentido, o Estado utiliza-se de seu poder de compra para ampliar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas suas aquisições através da operacionalização do tratamento favorecido e diferenciado previstos constitucionalmente.

A compreensão dessa política pública encontra fundamento na teoria da difusão, campo de pesquisa ainda pouco explorado em países em desenvolvimento<sup>2</sup> e em governos subnacionais. Em virtude disso, procura-se identificar os fatores determinantes da difusão da lei de incentivos à participação das microempresas e

---

<sup>1</sup> Compreende o Capítulo V da Lei nº 123/2006, Seção I – Aquisições Públicas, em seus artigos 42 a 49.

<sup>2</sup> No Brasil estudos na área social merecem destaque, como a difusão do Programa Bolsa-Escola e do Programa de Garantia de Renda Mínima (Sugiyama, 2008; Coêlho, 2009), Programa Saúde da Família (Sugiyama, 2008; Turgeon e Coêlho, 2012) e Orçamento Participativo (Wampler, 2008).

empresas de pequeno porte nas compras públicas municipais brasileiras. E, considerando o caráter discricionário<sup>3</sup> dos prefeitos municipais em regulamentarem através de uma lei adicional à Lei Complementar nº 123/2006 os incentivos a essa participação nas licitações públicas, pode-se entender os mecanismos de difusão dessa política pública a partir da motivação desses atores políticos em a adotarem.

A Lei Complementar nº 123/2006 introduziu o tratamento favorecido e diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, conforme preceituam os artigos 170 e 179 da Constituição Federal de 1988:

Art. 170, inciso XI. Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob leis brasileiras e que tenham sede e administração no País, e

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

Para que este dispositivo fosse formulado foi imprescindível a mobilização de diversos atores como a sociedade civil, empresários, Poder Executivo, Poder Legislativo e o SEBRAE, principal instituição de apoio a este segmento. Este órgão teve uma participação ativa na formulação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa, sendo de sua autoria inicial o projeto de lei que o criou, pois a maioria das propostas enviadas para os parlamentares destacavam apenas a questão tributária. Guimarães (2011) assinala:

O SEBRAE agregou as propostas obtidas através de consultas a micro e pequenos empresários no país e de trabalho de consultores e apresentou um projeto de lei complementar ao presidente da Comissão Especial da Microempresa, o deputado federal Luiz Carlos Hauly, que o utilizou como substitutivo. O SEBRAE assumiu assim, o papel de empreendedor político desta ação. Dispondo de recursos e se situando nas proximidades do Executivo e dos legisladores, a entidade articulou a união dos fluxos de problemas e de política para a entrada do tema na agenda governamental e de decisão. (GUIMARÃES, 2011, p.39).

Foram muitas as contribuições oriundas dessa lei. Ela possibilitou a unificação da arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais por meio da instituição

---

<sup>3</sup> A Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014 alterou o artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 exigindo a obrigatoriedade da concessão do tratamento diferenciado e simplificado no âmbito nacional, estadual e municipal. Caso o estado ou município não possua regulamento específico, aplicar-se-á a legislação federal.

do Simples Nacional, facilidades para a abertura e fechamento das empresas, simplificação das relações de trabalho, fomento do associativismo, estímulo ao crédito e à inovação e acesso ao mercado, através da participação nas aquisições públicas e exportações.

Dentro do contexto das aquisições públicas, em seu art. 47 a Lei Complementar nº 123/2006 destaca os objetivos de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica. As medidas criadas neste instrumento para alcançar esses objetivos podem ser enumeradas da seguinte forma<sup>4</sup>:

- Aplicação obrigatória de regras diferenciadas de comprovação de regularização fiscal para assinatura de contrato. A lei estabelece o prazo de 5 dias úteis, contados do momento em que se declara o vencedor no certame licitatório para que essas empresas, caso possuam alguma irregularidade fiscal possam regularizar esta pendência. Diferentemente, para as médias e grandes empresas é obrigatória a regularidade fiscal;
- Aplicação obrigatória do critério de desempate, configurado como uma forma de preferência de contratação para essas empresas. Assegura a contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte que apresentarem propostas iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada nas licitações públicas. Em se tratando de pregão o limite é de até 5%;
- Obrigatoriedade de contratação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações no valor de até R\$ 80.000,00;
- Possibilidade de subcontratação de microempresas ou de empresas de pequeno porte, desde que não exceda 30% do total licitado; e
- Obrigatoriedade de cotas de até 25% para microempresas e empresas

---

<sup>4</sup> Atualizadas conforme as alterações previstas na Lei Complementar nº 147/2014.

de pequeno porte nos bens e serviços de natureza divisível.

Ferreira (2012) corrobora com esse argumento ao afirmar que os benefícios oriundos da Lei Complementar nº 123/2006 despertaram uma reflexão acerca da real finalidade da licitação pública, indicando que além do seu caráter representativo de vantajosidade econômico-financeira para a Administração Pública, também possui uma função social e acrescenta:

[...] incentivar o microempreendedorismo pela via das licitações é potencializar a criação de oportunidades de crescimento econômico sustentado e aumentar as chances de realização da dignidade da pessoa humana pela facilitação de ingresso no mercado formal de trabalho e, pois, no rumo do pleno emprego. (FERREIRA, 2012, p.69).

Para Silva (2008) há uma interseção da política pública de apoio à participação das microempresas nas compras governamentais com outras políticas no âmbito do governo, em razão da sua integração com as especificidades locais e por este segmento representar a maioria das empresas localizadas nos municípios brasileiros, o que faz com que sejam criados vários mecanismos que propiciem um ambiente mais favorável para as microempresas, a exemplo de políticas de crédito e financiamento, tributação, incentivos às exportações, capacitação, empreendedorismo e sustentabilidade.

Dados divulgados no site de compras governamentais Comprasnet, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), através do Relatório de Informações Gerenciais de Compras e Contratações Públicas das Microempresas para o ano de 2014 revelaram que no âmbito da União, as microempresas e empresas de pequeno porte tiveram uma participação de 27% no total das compras, correspondendo em valores a R\$ 16.781.705.480,36. Em contrapartida, notícia divulgada no site Portal de Desenvolvimento Local em 24 de outubro de 2013, mesmo enfatizado o crescimento da implementação da lei em 52% no período de março a setembro de 2013, informou que apenas 23% dos municípios do país implementaram a Lei Complementar nº 123/2006 até setembro de 2013, traduzindo em 1.307 municípios do total de 5.570, o que mostra um grande espaço para avanço.

Atualmente esta política, no âmbito municipal, encontra-se na fase de implementação dentro do ciclo de políticas públicas. Desde a sua criação, os

esforços do SEBRAE voltaram-se para conscientizar os municípios da importância de criarem seus próprios regulamentos a fim de garantir os incentivos da lei no âmbito local. Porém, constatou-se que a maioria dos municípios que regulamentaram as medidas não as colocaram em prática, o que resultou numa baixa implementação. No sentido de mudar esse quadro, em 2012 o foco do SEBRAE passou a ser a efetivação da implementação e não a regulamentação. Para isso, além de promover diversas capacitações criou um sistema de monitoramento, o Observatório da Lei Geral nos Municípios<sup>5</sup>, no intuito acompanhar em tempo real esse processo a partir de quatro eixos: uso do poder de compra, desburocratização, empreendedor individual e agente de desenvolvimento.

O marco regulatório federal, a Lei Complementar nº 123/2006, consolidou a relevância do segmento das microempresas e empresas de pequeno porte e seu caráter verticalizado estende a sua implementação para os demais entes federativos (estados e municípios), mediante legislação específica, o que demonstra o efeito da estrutura federal do Estado na implementação das políticas públicas no âmbito local. Diante desse panorama, a pesquisa terá como unidade analítica os municípios brasileiros, a fim de investigar, sob a ótica dos atores políticos, o que faz com que alguns municípios adotem as medidas da lei em detrimento de outros? Quais são os fatores que explicam a difusão dessa política pública nessas localidades? A literatura a respeito da teoria da difusão representa uma alternativa aos modelos de tomada de decisão utilizados na Ciência Política, como o Modelo da Escolha Racional, o Modelo Incremental e o Modelo dos Fluxos Múltiplos. Os estudos a respeito dessa teoria argumentam que os incentivos dos atores políticos a adotarem determinada política ou inovação relacionam-se a fatores internos, como o nível de desenvolvimento econômico e social, além dos externos, através de sua ligação a redes sociais e regionais, como a proximidade geográfica, dentre outros.

Desde a criação dessa política pública regulatória, diversos esforços têm sido estabelecidos para a promoção das micro e pequenas empresas, como a iniciativa do governo federal em institucionalizá-la através também da criação da Secretaria de Micro e Pequena Empresa em 2012, revelando o interesse por parte do Estado em cumprir com as determinações constitucionais atribuídas às MPE. Por serem

---

<sup>5</sup> Esse sistema de monitoramento pontua os municípios considerando as ações efetivamente implementadas, com base em um questionário de avaliação e indicação de comprovação dessas ações.

numerosas, espera-se que estas empresas participem ativamente no desenvolvimento socioeconômico do país através da geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, diminuição da informalidade e aumento da competitividade.

Embora as microempresas e empresas de pequeno porte sejam maioria no Brasil, estudos sobre o universo dos pequenos negócios ainda são muito incipientes, devido à escassez de dados consistentes sobre o setor, o que dificulta a criação de políticas públicas adequadas para o seu atendimento. Somada a esta perspectiva está a teoria embasada na presente pesquisa, a de difusão de políticas públicas, campo de pesquisa ainda pouco explorado a nível nacional.

A maioria dos trabalhos que envolvem a área de Políticas Públicas delimita-se a algum estágio do Ciclo de Políticas Públicas. Unir duas temáticas que estão ganhando notoriedade é o grande desafio dessa pesquisa, ao reunir dados que permitam visualizar as reais motivações que impulsionam um tomador de decisões a aplicar o tratamento favorecido e diferenciado da lei na dimensão compras governamentais, mecanismo operacional utilizado pelo Estado para fomentar a participação dessas empresas, estimulando o seu crescimento e competitividade.

Nessa perspectiva, o objetivo principal desse trabalho é identificar os fatores que explicam a difusão da política pública de incentivo à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas municipais brasileiras, a partir dos seguintes objetivos específicos:

Mapear a adesão à Lei Complementar nº 123/2006 nos municípios brasileiros, no tocante às compras governamentais;

Analisar o efeito da atuação do SEBRAE como uma rede formal na difusão da dimensão compras governamentais da Lei Complementar nº 123/2006;

Analisar o efeito da demanda pela política na difusão da dimensão compras governamentais da Lei Complementar nº 123/2006;

Analisar o efeito da competição política na difusão da dimensão compras governamentais da Lei Complementar nº 123/2006;

Analisar o efeito da ideologia partidária na difusão da dimensão compras governamentais da Lei Complementar nº 123/2006; e

Analisar o efeito da proximidade geográfica na difusão da dimensão compras governamentais da Lei Complementar nº 123/2006.

## 2 O CONTEXTO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Este capítulo descreve as características presentes nas microempresas e empresas de pequeno porte brasileiras, seus pontos fortes, dificuldades e desafios, com foco nas políticas públicas relacionadas ao setor. Após essa contextualização, abordará os principais aspectos contemplados na Lei Complementar nº 123/2006, a participação das MPE nas compras públicas, aspecto delimitador da pesquisa e a difusão da referida lei com vistas a demonstrar o papel do SEBRAE neste processo.

### 2.1 CARACTERÍSTICAS DAS MPE NO BRASIL

No Brasil, as microempresas e empresas de pequeno porte possuem uma representatividade quantitativa muito superior às demais empresas. Dados recentes indicam que do total de empresas existentes no país, 98,8% correspondem às MPE, conforme evidenciado na Tabela 1. No tocante ao número de empregos formais, foram responsáveis por 40,3% do total de pessoal ocupado.

Tabela 1 – Empresas e pessoal ocupado por porte (2014)

Porte	nº	nº (%)	Pessoal ocupado	Pessoal ocupado (%)
MPEs	7.655.985	98,8	19.378.566	40,3
Microempresas	7.182.828	92,7	8.835.987	18,4
Sem empregados	4.520.090	58,3	0	0
Com empregados	2.662.738	34,4	8.835.987	18,4
Pequenas empresas	473.157	6,1	10.542.579	21,9
Médias e grandes empresas	93.807	1,2	28.713.281	59,7
<b>Total</b>	<b>7.749.792</b>	<b>100</b>	<b>48.091.847</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RAIS/MTE  
Elaboração Própria

Em termos regionais, as microempresas e empresas de pequeno porte estão distribuídas de forma heterogênea. A maior concentração está na região Sudeste (50%) e na região Sul (22,4%) do país. De forma equivalente, percebe-se essa mesma concentração no quantitativo de empregos formais gerados por essa categoria, conforme Tabela 2. A região Sudeste participa com 50,7% e a região Sul com 20,4% do total de pessoal ocupado, em detrimento das regiões Norte, Nordeste

e Centro-Oeste, seguindo o mesmo delineamento socioeconômico brasileiro, cujo grau de desenvolvimento também é maior nessas regiões. De acordo Alves et al. (2014), apesar do esforço empreendido pelo governo federal através da criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003, na perspectiva de um desenvolvimento mais equilibrado dada a diversificação econômica do país, as discrepâncias regionais ainda permanecem, sobretudo intraregionalmente.

Tabela 2 – MPE e pessoal ocupado por região (2014)

<b>Região</b>	<b>MPE</b>	<b>MPE (%)</b>	<b>Pessoal ocupado</b>	<b>Pessoal ocupado (%)</b>
Norte	292.072	3,8	860.946	4,4
Nordeste	1.230.653	16,1	3.170.142	16,4
Sudeste	3.831.177	50,0	9.828.655	50,7
Sul	1.717.013	22,4	3.961.598	20,4
Centro-Oeste	585.070	7,6	1.557.225	8,0
<b>Total</b>	<b>7.655.985</b>	<b>100,0</b>	<b>19.378.566</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RAIS/MTE  
Elaboração Própria

Outra análise acerca das microempresas e empresas de pequeno porte e o número de empregos formais gerados por elas pode ser visualizada na Tabela 3, a qual demonstra a sua divisão de acordo com os principais setores de atividade econômica. Evidencia-se que o maior número de MPE pertencem ao segmento de Serviços (45%) e Comércio (40,7%). Juntos, os dois segmentos representam 73,6% do total de empregos formais existentes nesse tipo de empresa.

Tabela 3 – MPE e pessoal ocupado por setores de atividade econômica (2014)

<b>Setor</b>	<b>MPE</b>	<b>MPE (%)</b>	<b>Pessoal ocupado</b>	<b>Pessoal ocupado (%)</b>
Indústria e Construção Civil	1.092.310	14,3	5.121.795	26,4
Comércio	3.118.257	40,7	6.976.789	36,0
Serviços	3.445.418	45,0	7.279.982	37,6
<b>Total</b>	<b>7.655.985</b>	<b>100,0</b>	<b>19.378.566</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RAIS/MTE  
Elaboração Própria

Esses dados podem ser considerados como um ponto de partida para a análise da criação de políticas públicas voltadas para esse expressivo segmento, cuja classificação é vista sob diversos parâmetros, dependendo da finalidade a que se destina. O SEBRAE<sup>6</sup>, órgão de apoio e capacitação a essas empresas, as classificam segundo o número de empregados por estabelecimentos e para atendimento do tratamento diferenciado proposto pela Lei Complementar nº 123/2006 considera-se o faturamento da receita bruta anual<sup>7</sup> em relação aos benefícios tributários do Simples Nacional e demais aplicações que a lei especifica. Já o BNDES<sup>8</sup>, como órgão financiador, estabelece como critério para a disponibilização de créditos e linhas de financiamento, o faturamento anual das empresas dos setores da indústria, comércio e serviços em valores superiores ao indicado na Lei Complementar nº 123/2006.

Sob outro enfoque, Nogueira e Oliveira (2013) realizaram um estudo sobre o universo dessas empresas e elencaram diversos pontos críticos que dificultam o reconhecimento da real efetividade das políticas públicas voltadas para as microempresas e empresas de pequeno porte. Para os autores, apesar do grande debate sobre o alto grau de importância que este segmento representa para a economia, como a oferta de empregos e a participação na renda nacional, ainda não há estudos que comprovem de fato essa dinâmica, em virtude da falta de informações quantitativas para uma análise mais aprofundada do setor.

Nesse estudo os autores atribuem a baixa produtividade dessas empresas como um fator limitante no desempenho do seu papel para a economia, além de discorrerem sobre as temáticas mais recorrentes no campo de políticas públicas voltadas para as MPE, como enquadramento, modalidades de incentivo, inovação,

---

<sup>6</sup> Para a elaboração das tabelas 1,2 e 3 utilizou-se a metodologia utilizada pelo SEBRAE. Essa metodologia permite classificar as empresas brasileiras com os dados divulgados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho sobre o número de empregados. No segmento da Indústria considera-se microempresa e empresa de pequeno porte os estabelecimentos com até 99 empregados e para os segmentos Comércio e Serviços, até 49 empregados. No caso da média e grande empresa, para a indústria considerou-se o número de empregados maior do que 100 e para o Comércio e Serviços considerou o número de empregados maior do que 50. Maiores detalhes em <http://docslide.com.br/documents/fatores-condicionantes-e-taxas-de-sobrevivencia-e-mortalidade-das-mpes-no-brasil.html> e [http://www.sebraesp.com.br/arquivos\\_site/biblioteca/Estudos\\_Pesquisas/mpes\\_numeros/onde\\_mpes\\_brasil.pdf](http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/biblioteca/Estudos_Pesquisas/mpes_numeros/onde_mpes_brasil.pdf). Acesso em 28/04/2016.

<sup>7</sup> Explicitado no capítulo 2.2. Ver pag. 23.

<sup>8</sup> Para o BNDES, microempresas são as que possuem faturamento anual até R\$ 2,4 milhões e pequena empresa as que possuem faturamento maior que R\$ 2,4 milhões até R\$ 16 milhões. Ver <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4261/1/Cartilha%20MPME%202015.pdf>. Acesso em 28/04/2016.

informalidade e empreendedorismo, cujos desdobramentos podem ser assim enumerados:

- As MPE não constituem um conjunto homogêneo, mesmo quando inseridas no subconjunto de uma classificação proposta, há desigualdades regionais, setoriais e dessemelhanças entre uma mesma categoria, relacionadas ao seu grau de maturidade organizacional, que envolve o domínio tecnológico e ferramentas de gestão mercadológica;
- As diversas classificações não favorecem a coordenação das políticas públicas implementadas pelos diversos atores que apoiam esse segmento;
- As grandes questões que envolvem uma política de desenvolvimento, como no caso das políticas de fomento às micro e pequenas empresas dizem respeito à produtividade e inovação. A partir da conclusão de trabalhos anteriores demonstram que os incentivos do governo federal voltados para a disseminação de inovações são pautados nas atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ciência e tecnologia (C&T), denominadas como “estado da arte” e que também são responsáveis por desenvolver o “estado da técnica”, complementando a abrangência do conceito de inovação, porém enfatizam para caso específico das MPE que há a necessidade de incentivar as inovações do “estado da técnica” por meio da modernização tecnológica de seus processos produtivos e de gestão;
- Para atendimento das especificidades das microempresas e empresas de pequeno porte e formulação de políticas públicas adequadas, propõem uma classificação baseada no seu grau de maturidade organizacional que contemple os diversos estágios do “estado da técnica” de seus processos, embora reconheçam a necessidade de construção de um modelo conceitual que contemple as variáveis das MPE e a dificuldade de sistematizar essas informações, diante da precarização de dados estatísticos relativos às MPE divulgados atualmente pelos órgãos oficiais;

- Necessidade de reformulação do acesso ao benefícios creditícios propostos para as MPE, pois grande parte dessas empresas não têm condições de atender as exigências impostas, o que demonstra falha nos instrumentos. Uma boa parcela possui baixa maturidade organizacional, traduzida em incapacidade técnica para elaboração dos projetos requisitados para disponibilização do crédito, bem como falta de capacidade financeira para implantação de projetos dessa natureza, sendo necessário criar programas de crédito específicos para desenvolver a maturidade organizacional dessas empresas;
- Dados sobre a informalidade dessas empresas são inconsistentes, dada a própria condição de informalidade, não se permitindo diagnosticar com precisão o montante desse fenômeno, mesmo com os dados divulgados pelos órgãos oficiais. Outra consideração importante relaciona-se com a subnotificação das informações de receita e do pessoal ocupado das empresas formais, caracterizando-se como uma semiformalidade na tentativa de burlar o sistema de tributação; e
- Um ambiente favorável é condição determinante para o surgimento de empresas empreendedoras e influencia diretamente no seu desempenho, pois são sensíveis às flutuações decorrentes da economia e política. Devido a essa característica, destacam que há lugares mais empreendedores do que outros, e no caso específico do Brasil, apontam que os empreendimentos foram criados em decorrência do desemprego e das desigualdades sociais e regionais e são marcados pela falta de percepção dos empreendedores sobre oportunidades de empreendimentos tecnológicos, o que gera a necessidade de criação de duas políticas públicas com focos distintos para esse segmento. Uma destinada a promover o estímulo e a sustentabilidade desses empreendimentos e a outra para capacitar os empreendedores sobre as ferramentas de gestão que possam auxiliar no seu negócio.

## 2.2 A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006: ASPECTOS GERAIS ATUALIZADOS<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Contempla as recentes alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014.

A Lei Complementar nº 123/2006, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, prevê o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte devidamente registradas em órgão competente e estipula como parâmetro para essa classificação a receita bruta anual<sup>10</sup>. As empresas constituídas sob a forma de sociedade empresária, sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário cuja receita bruta anual seja inferior a R\$ 360.000,00 são enquadradas como microempresas e as empresas com receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 e inferior a R\$ 3.600.000,00 são enquadradas como empresas de pequeno porte.<sup>11</sup>

Esse critério objetivo da lei serve como um indicador para a utilização dos seus benefícios, que se somam às diversas políticas de promoção e desenvolvimento a este segmento. Sob essa perspectiva, Naretto et al. (2004) assinalam:

As políticas públicas para PMEs encampam o apoio mediante criação de instituições, marco legal e normas tributárias específicos para a promoção de empresas desse porte, e a mobilização de mecanismos no âmbito das instituições públicas de suporte ao sistema produtivo – bancos oficiais, agências de fomento, institutos de pesquisa e universidades. (NARETTO et al., 2004, p.86).

O Estatuto da Micro e Pequena Empresa consolidou a representatividade econômica e social dessas empresas, ao criar mecanismos e instituições que as auxiliem no exercício de suas atividades, proporcionando uma maior competitividade frente às médias e grandes empresas. Esse instrumento regulatório vai muito além do cumprimento de normas e legislação, traduzindo-se em uma importante e atual política pública, pois, espera-se que a atuação das microempresas e empresas de pequeno porte no ambiente econômico contribua para uma maior produção e consumo, além do aumento de renda e geração de empregos formais.

Nesse sentido, Dias e Matos (2012) ao discorrerem sobre os temas emergentes em políticas públicas, decorrentes das recentes transformações da

---

<sup>10</sup> Segundo a Lei Complementar nº 123/2006, Art. 3º, § 1º, receita bruta é “o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.”

<sup>11</sup> Acrescido pela Lei Complementar nº 147/2014, o Artigo 3ª- A prevê a aplicação dos artigos 6º e 7º, dos Capítulos V a X, da seção IV do Capítulo XI e do Capítulo XII ao produtor rural pessoa física e ao agricultor familiar cuja receita bruta anual se enquadre até o limite do preconizado para as empresas de pequeno porte.

sociedade, citam as políticas públicas de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte, juntamente com as políticas públicas que envolvem a questão ambiental, idosos, turismo, paradiplomacia e combate à corrupção (transparência pública).

Em termos institucionais, a lei prevê a criação de três órgãos, responsáveis pela gestão da política pública de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte:

- O Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN, responsável por assuntos de ordem tributária;
- O Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, responsável por assuntos que envolvem o registro e a legalização dessas empresas e;
- O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, responsável pela coordenação e avaliação das fases de formulação e implementação da política pública.

Os dois últimos estão diretamente ligados à Secretaria da Micro e Pequena Empresa, criada através da Lei nº 12.792/2013 e vinculada ao Gabinete da Presidência da República.

Sobre o papel do Fórum na promoção da política pública o site da Secretaria da Micro e Pequena Empresa (2016) esclarece:

Como espaço de debates e conjugação de esforços entre o governo federal e as entidades de apoio e representação nacional, o Fórum Permanente é responsável por tratar dos aspectos não tributários da LC nº 123/06, excetuando-se a competência legal do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), também vinculado à SMPE/PR.(SMPE/PR, 2016).

No intuito de diminuir a burocratização, considerada como um dos maiores entraves para a formalização das microempresas e empresas de pequeno porte, a Lei Complementar nº 123/2006 estabeleceu a simplificação dos processos de abertura, registro, alteração e baixa dessas empresas, de forma que os órgãos responsáveis por esses procedimentos encarreguem-se de facilitar essas atividades

através da divulgação em forma presencial ou na rede mundial de computadores de toda a documentação exigível. Outro reflexo da desburocratização refere-se à criação de um sistema integrado e compartilhado entre os órgãos responsáveis pela legalização dessas empresas na qual a base de dados permita a identificação nacional cadastral única através do número do CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), em substituição às inscrições de âmbito federal, estadual e municipal.

O aspecto referente aos tributos e contribuições é considerado o mais relevante da Lei Complementar nº 123/2006. A questão tributária foi o principal argumento em torno das negociações para a criação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa, representando uma significativa transformação na arrecadação fiscal, ao promover a unificação dos tributos de ordem federal, estadual e municipal, conforme destaca Guimarães (2011):

[...] a Lei Geral da MPE significou uma importante política pública de apoio à MPE pela amplitude de seu conteúdo e por promover avanços significativos na concessão de benefícios fiscais, resultado de um acordo inédito entre os diferentes níveis da federação. Esse acordo possibilitou a arrecadação unificada de impostos e contribuições promovendo uma verdadeira reforma tributária para o setor. (GUIMARÃES, 2011, p.13).

Em substituição ao Simples Federal, responsável pela arrecadação unificada de tributos federais, a Lei Complementar nº 123/2006 instituiu o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o Simples Nacional, acrescentando o ICMS e o ISS, tributos estaduais e municipais, respectivamente.

Quadro 1 - Impostos Incluídos no Simples Federal e no Simples Nacional

<b>Impostos</b>	<b>Simples Federal</b>	<b>Simples Nacional</b>
Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ	X	X
Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI	X	X
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL	X	X
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins	X	X
Contribuição para o PIS	X	X

Fonte: Guimarães (2011)  
Elaboração Própria. Continua.

Quadro 2 - Impostos Incluídos no Simples Federal e no Simples Nacional

<b>Impostos</b>	<b>Simples Federal</b>	<b>Simples Nacional</b>
Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica	X	X
Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (âmbito estadual)		X
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS (âmbito municipal)		X

Fonte: Guimarães (2011)  
Elaboração Própria. Conclusão.

A Lei Complementar nº 123/2006, em relação à questão tributária, elenca um rol de hipóteses de vedação<sup>12</sup> à opção pelo Simples Nacional, correspondente à diversas atividades exercidas por microempresas e empresas de pequeno porte, além de estabelecer como parâmetro para as empresas que objetivam optar pelo Simples Nacional, o mesmo enquadramento baseado na receita bruta anual já previsto na própria lei.

Outras medidas em relação à opção pelo Simples Nacional referem-se ao limite temporal para a devida opção, estabelecida formalmente pelo CGSN. Para que a opção seja válida no ano-calendário vigente é necessário que se realize até o último dia útil do mês de janeiro. Caberá também ao CGSN a regulamentação das disposições relativas à opção automática, bem como às relativas ao indeferimento.

Para fins de mensuração dos valores devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte, em seus anexos, a lei especifica as diferentes alíquotas a serem calculadas sobre a receita bruta, base de cálculo estabelecida, que variam de 4% a 22,90%, conforme o tipo de receita. As receitas são oriundas da 1) revenda de mercadorias, 2) venda de mercadorias industrializadas, 3) prestação de serviços diversos<sup>13</sup>, 4) locação de bens móveis com a dedução da parcela correspondente ao ISS, 5) atividades com incidência simultânea de IPI e de ISS, com a dedução da parcela correspondente ao ICMS e o acréscimo da parcela correspondente ao ISS e; 6) comercialização de medicamentos e produtos

<sup>12</sup> Para mais detalhes, consultar o Art. 17 da Lei Complementar nº 123/2006

<sup>13</sup> Ver § 5º-B, §§ 5º-C a 5º-F e 5º-I do Art. 18 da Lei Complementar nº 123/2006

magistrais produzidos por manipulação de fórmulas.

Com o intuito de facilitar o cálculo dessas obrigações o dispositivo legal também estabeleceu a disponibilização de um sistema eletrônico para essa finalidade, cujas informações têm caráter declaratório e devem ser fornecidas mensalmente à Secretaria da Receita Federal com base nos fatos geradores do mês anterior.

Outro avanço na Lei Complementar nº 123/2006, decorrente de sua alteração através das Leis Complementares nº 128/2008 e nº 147/2014 foi a instituição do Microempreendedor Individual (MEI), figurando como uma política pública no art. 18-E da Lei Complementar nº 147/2014:

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.

Nesse sentido, é considerado como Microempreendedor Individual o empresário individual<sup>14</sup> cuja receita bruta do ano anterior não ultrapasse R\$ 60.000,00, podendo optar pelo recolhimento fixo mensal dos impostos devidos no Simples Nacional, independentemente do valor de sua receita bruta anual. Caso o início das atividades dessas empresas não ocorra no início do ano-calendário, esse limite se dará multiplicando-se R\$ 5.000,00 pelos meses restantes para o término do ano-calendário.

Visando inibir possíveis distorções quanto às relações trabalhistas e sobre a incidência do ICMS e ISS, a lei determina que caberá ao CGSN elencar as atividades que serão autorizadas a adotar essa sistemática de recolhimento e também estabelecer os critérios de seu desenquadramento<sup>15</sup>, sujeitando essas empresas, a partir do início do seu desenquadramento, a recolherem os tributos devidos pela regra geral do Simples Nacional.

Para assegurar aos Microempreendedores Individuais direitos relativos às microempresas, a Lei Complementar nº 147/2014 categorizou expressamente o MEI como modalidade de microempresa, estendendo a eles todos os benefícios aplicados a essa modalidade, bem como vedou a imposição de restrições do MEI

---

<sup>14</sup> O art. 18-C da Lei Complementar nº 123/2006 enquadra como Microempreendedor Individual “o empresário individual que possua um único empregado que receba exclusivamente 1 (um) salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional”.

<sup>15</sup> Consultar §7, art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006.

quanto ao exercício de sua profissão e à sua participação em licitações públicas, em virtude de sua natureza jurídica.

Para orientar as microempresas e empresas de pequeno porte quanto ao cumprimento dos procedimentos fiscais, tributários e contábeis, a lei definiu como papel dos escritórios contábeis, sob pena de sua exclusão do Simples Nacional, o atendimento sem custo referente à inscrição dessas empresas e no caso específico do MEI, o atendimento refere-se à opção de recolhimento fixo mensal e à primeira declaração anual simplificada. Para isso, há também a possibilidade de firmarem convênios com os entes federais, estaduais e municipais, através de suas entidades de classe.

No bojo desses procedimentos que a lei determina, o CGSN estipula as obrigações acessórias que as MPE estão sujeitas, como a apresentação anual da declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais à Secretaria da Receita Federal do Brasil, a emissão de documento fiscal de venda e prestação de serviços, com exceção para o MEI<sup>16</sup>, e o arquivo dos documentos de comprovação tributária através do uso de tecnologias, a exemplo de certificação digital, documentos fiscais eletrônicos e declarações eletrônicas. Sob esse contexto, a Lei veda obrigações tributárias acessórias concernentes às já delimitadas pelo Simples Nacional, bem como às estipuladas unilateralmente pelos entes federativos.

Em face da exclusão das microempresas e empresas de pequeno porte do Simples Nacional, a lei determina que a partir do início dos efeitos dessa exclusão, essas empresas passem a cumprir as normas tributárias aplicadas às demais pessoas jurídicas. Dentre as motivações que explicam a exclusão do Simples Nacional estão às relacionadas à opção das próprias empresas e à obrigatoriedade quando ultrapassarem o limite legal da receita bruta e incorrerem em fatos que são considerados como vedações, conforme previsto na própria legislação.

A Lei Complementar nº 123/2006, no quesito tributário, com vistas a garantir o cumprimento de todas as obrigações principais e acessórias do Simples Nacional estabelece como órgão fiscalizador a Secretaria da Receita Federal, as Secretarias de Fazenda ou de Finanças dos estados ou do Distrito Federal e dos municípios, caso os serviços prestados tenham competência tributária municipal.

---

<sup>16</sup> Conforme o Art. 26, § 6º, II da Lei Complementar nº 123/2006, o documento fiscal será obrigatório para o Microempreendedor Individual quando se destinar à empresas cadastradas no CNPJ, permanecendo a dispensa para o consumidor final.

A Lei das MPE também prevê a aplicação de multas para as microempresas e empresas de pequeno porte quando as mesmas deixarem de declarar informações relativas à sua exclusão do Simples Nacional, ao seu desenquadramento ou não apresentarem a Declaração Simplificada da Pessoa Jurídica, e caso apresentem, contenha incorreções ou omissões, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

O capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006 trata especificamente do Acesso aos Mercados e está dividido em duas seções, Aquisições Públicas, foco principal da presente pesquisa e Acesso ao Mercado Externo. Este capítulo reforça a intenção de inserir estas empresas no contexto de desenvolvimento econômico, à medida que cria regras para facilitar o seu acesso a estes mercados.

No tocante às aquisições públicas, além das medidas da Lei Complementar nº 123/2006 já elencadas na problematização desse estudo, é importante destacar alguns aspectos: 1) a possibilidade de emissão de cédulas de crédito microempresarial caso existam em nome das microempresas e empresas de pequeno porte créditos decorrentes de empenhos não pagos e liquidados por mais de 30 dias, 2) a obrigatoriedade de utilização da legislação federal na ausência de regulamento específico para os estados e municípios e; 3) a não aplicação do tratamento favorecido e diferenciado para os casos em que não participem do certame licitatório pelo menos 3 fornecedores sediados local ou regionalmente capazes de cumprir com todas as exigências contidas no instrumento convocatório, nos casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação, exceto para as dispensas elencadas nos incisos I<sup>17</sup> e II<sup>18</sup> do art. 24 da Lei 8.666/93 e nos casos em que a contratação não for vantajosa para a Administração Pública.

A seção Acesso ao Mercado Externo propõe para as MPE inscritas no Simples Nacional, regime de exportação que contenha regulamentações e procedimentos simplificados no que tange aos processos de habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio, diminuindo os entraves de competitividade nesse mercado.

O dispositivo legal também prevê a simplificação das relações de trabalho e

---

<sup>17</sup> Refere-se a obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 15.000,00, exceto quando se tratar de parcelamento de uma mesma obra ou serviço ou quando puderem ser realizadas conjuntamente.

<sup>18</sup> II – Refere-se a serviços e compras até o valor de R\$ 8.000,00 e as alienações previstas na Lei nº 8.666/93, exceto quando se tratar de parcelamento de um mesmo serviço, compra ou alienação em que é possível a sua realização conjunta;

dispensa as microempresas e empresas de pequeno porte de diversas obrigações trabalhistas, além de possibilitar que sejam representadas na Justiça do Trabalho por terceiros que não pertençam ao quadro de empregados da empresa ou não possuam vínculo societário. Outra permissão refere-se à formação de consórcio entre essas empresas para que tenham acesso aos serviços de segurança e medicina do trabalho.

Com relação à fiscalização, no âmbito federal, estadual e municipal, a lei determina que seu caráter seja de orientação, conforme o critério da dupla visita para a lavratura de autos de infração e observados os riscos decorrentes das atividades. A fiscalização contempla os aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança e de uso e ocupação do solo das microempresas e empresas de pequeno porte, porém exclui o aspecto tributário, cuja fiscalização segue as diretrizes elencadas nos art. 39 e 40 referente ao processo administrativo fiscal.

Para as microempresas e empresas de pequeno porte optantes do Simples Nacional, por meio da criação de sociedade de propósito específico, a lei favorece o associativismo, à medida que permite operações de compra e venda, sendo vedada a participação dessas empresas em mais de uma sociedade de propósito específico.

O art. 56, § 2º, II destaca a finalidade da sociedade de propósito específico:

Art. 56, § 2º, II - terá por finalidade realizar:

- a) operações de compras para revenda às microempresas ou empresas de pequeno porte que sejam suas sócias;
- b) operações de venda de bens adquiridos das microempresas e empresas de pequeno porte que sejam suas sócias para pessoas jurídicas que não sejam suas sócias;

Na parte que contempla o estímulo ao crédito e à capitalização, a Lei Complementar nº 123/2006 objetiva facilitar o acesso das MPE a esses mercados e estipula que sejam criados mecanismos para cumprimento dessa iniciativa legal. Um das formas consiste na disponibilização e ampla divulgação de linhas de crédito exclusivas para esse tipo de empresa, por parte dos bancos comerciais públicos, bancos múltiplos públicos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal, de forma célere, simplificada e informativa, pois todos os requisitos necessários devem ser compartilhados, inclusive nos respectivos orçamentos dos Bancos que oferecerão esse tipo de crédito.

Outra proposta da lei de tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte no quesito crédito é a possibilidade de criação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito pelo Poder Executivo, vinculado ao Sistema Financeiro Nacional e sem prejuízo de atendimento para outros públicos-alvo, com vistas a garantir o acesso ao crédito e a diversos serviços financeiros. Nessa perspectiva, caberá ao Banco Central a divulgação dos dados de atendimento das instituições financeiras que trabalham com esse tipo de crédito a fim de fomentar a competitividade bancária.

A Lei Complementar nº 123/2006 também fomenta o estímulo à inovação e em seu art. 64, I, define como ela será considerada para os efeitos contidos na referida lei:

Art. 64. I - inovação: a concepção de um novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando em maior competitividade no mercado.

Para tanto, a lei estabelece que as diversas instituições envolvidas em processos de pesquisa, tecnologia e financiamento de inovação mantenham programas específicos para as microempresas e empresas de pequeno porte, considerando o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, bem como a ampla divulgação das formas de acesso e o montante disponível a esses benefícios, inclusive nos seus respectivos orçamentos.

Operacionalmente, estas instituições deverão: 1) destinar para as MPE 20% do total de recursos a serem aplicados em inovação, 2) demonstrar nas respectivas prestação de contas, as estratégias elaboradas para envolver as MPE nos seus processos de inovação, 3) informar ao Ministério da Ciência e Tecnologia através de relatórios, o desempenho alcançado nos projetos realizados com as MPE; e 4) não cobrar alíquotas de impostos e contribuições (ICMS, Cofins, Contribuição para o PIS/Pasep, Cofins-Importação e Contribuição para o PIS/Pasep-Importação) quando os equipamentos adquiridos pelas MPE passarem a fazer parte de seu ativo imobilizado.

No Capítulo sobre as Regras Cíveis, a lei desobriga as microempresas e empresas de pequeno porte da realização de reuniões e assembleias consoante a legislação civil, exceto nos casos em que conste essa opção nas cláusulas

contratuais, na ocasião de exclusão de sócio ou prática de atos considerados graves por parte dos sócios. Em relação ao nome empresarial, de acordo com a legislação civil, as MPE devem acrescentar a sua denominação os termos “Microempresa” ou “Empresa de Pequeno Porte”, podendo substituí-los por suas abreviações, “ME” ou “EPP”.

Sobre o Acesso à Justiça, com vistas a garantir o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte na resolução de seus conflitos, a lei especifica que os órgãos que fazem parte do Poder Judiciário divulguem e esclareçam informações a respeito dos custos administrativos e da cobrança de honorários para que essas empresas busquem a utilização dos institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem.

Para a promoção do desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o segmento das microempresas e empresas de pequeno porte a Lei Geral das MPE estipula a criação de fóruns regionais coordenados pela Secretaria de Micro e Pequena Empresa da Presidência da República e suas entidades de representação. Essas entidades de representação possuem um papel estratégico, conforme enumerado em seu art. 76-A:

Art. 76-A. As instituições de representação e apoio empresarial deverão promover programas de sensibilização, de informação, de orientação e apoio, de educação fiscal, de regularidade dos contratos de trabalho e de adoção de sistemas informatizados e eletrônicos, como forma de estímulo à formalização de empreendimentos, de negócios e empregos, à ampliação da competitividade e à disseminação do associativismo entre as microempresas, os microempreendedores individuais, as empresas de pequeno porte e equiparados.

Já em suas disposições finais, a Lei Complementar nº 123/2006 destaca a figura do Agente de Desenvolvimento, cuja designação é de competência municipal e tem como principal função a articulação de ações locais que visem o desenvolvimento regional segundo as diretrizes da lei. Para tanto, exige-se que o Agente de Desenvolvimento resida na comunidade de atuação, conclua curso de formação para o exercício dessa atividade, seja preferencialmente servidor do município e possua experiência na atividade desenvolvida.

Por fim, através das recentes atualizações trazidas pela Lei Complementar nº 147/2014, os Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas a assegurar os dispositivos legais contidos na Lei Complementar nº

123/2006, expedirão anualmente decretos com a sua devida regulamentação.

### *2.2.1 A participação das MPE nas compras públicas*

As compras públicas realizadas pelo poder público são regidas pela Lei nº 8.666/1993, que instituiu normas para licitações e contratos administrativos da Administração Pública e destinam-se às modalidades de concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, conforme preceitua o seu art. 22.

No decorrer de sua aplicação, verificou-se a necessidade de criação de uma nova modalidade de licitação que atendesse ao novo modelo de gestão da Administração Pública, visto que era preciso atender com mais qualidade aos anseios da sociedade. Para isso, deveria se criar um instrumento capaz de acelerar os procedimentos licitatórios aliado à redução de custos nas compras de bens e serviços comuns. Nesse contexto, a Lei Federal nº 9.472/1997 instituiu o pregão, hoje regulamentado pela Lei Federal nº 10.520/2002 e na sua forma eletrônica, pelo Decreto nº 5.450/2005.

Aliado a esses avanços na forma de aquisição e contratação pública, e diante da demanda de diversos setores da sociedade, o Estado, com fins de atender a um preceito constitucional e compreendendo que esse mecanismo possui características que extrapolam a sua finalidade principal, também instituiu a Lei Complementar nº 123/2006, com o objetivo de conceder tratamento favorecido e diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte. Segundo Lima (2008):

A Lei Complementar veio para regulamentar o “tratamento favorecido” às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto como princípio no artigo 170, inciso IX, da Constituição Federal, bem como dar efetividade ao outro comando inserido no artigo 179 da mesma carta magna, de “tratamento diferenciado” às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. (LIMA, 2008, p. 15).

Dentre os atributos da Lei Complementar nº 123/2006 está o acesso a mercados através das aquisições públicas, mais comumente chamadas de compras governamentais ou compras públicas. Através desse instrumento, o Estado utiliza-se de seu poder de compra para inserir as microempresas e empresas de pequeno porte no contexto de desenvolvimento econômico regional e local. A esse respeito o

SEBRAE (2012) argumenta:

O grande desafio para fomentar o desenvolvimento econômico local no processo de aquisição pública é garantir a legalidade, isenção, o menor preço, produtos de qualidade, ampla disputa, transparência, celeridade e a participação de todos os fornecedores, sem excluir da micro e pequena empresa a chance de poder apresentar sua oferta. (SEBRAE, 2012, p.76).

Na referida Lei, em seu Capítulo V encontram-se os 7 artigos referentes às compras públicas. Os art. 42 e 43 tratam dos critérios para comprovação de regularidade fiscal. Os art. 44 e 45 tratam dos procedimentos em situação de empate com as médias e grandes empresas. O art. 46 trata da emissão de cédulas de crédito microempresarial para os casos de empenhos liquidados e não pagos. Os art. 47 e 48 definem os objetivos desse instrumento como política pública bem como a sua forma de operacionalização. Por fim, o art. 49 trata dos casos de não aplicação dos art. 47 e 48.

Essa iniciativa governamental encontra-se em consonância com as políticas praticadas em diversos países desenvolvidos, conforme acrescenta Solimano (2007):

La evidencia internacional de países desarrollados muestra que las políticas de fomento a las PYMES, para ser exitosas, requieren de un sólido apoyo institucional, legislativo y en especial un apoyo político de alto nivel. A nivel de instrumentos los gobiernos usan, generalmente, una amplia batería de políticas e instrumentos financieros, tributarios, de capacitación y otros. Entre ellos destacan las compras de gobierno con una proporción de estas orientadas a las microempresas y PYMES, el apoyo a pequeñas empresas formadas por mujeres y minorías étnicas. (SOLIMANO, 2007, p. 5).

De acordo com Bruno Quick, Gerente da Unidade de Políticas Públicas do SEBRAE Nacional, as compras governamentais são responsáveis por 10 a 15% do PIB Nacional e movimentam em torno de 500 bilhões de reais por ano. Diante desse panorama, enfatiza o desafio do órgão em facilitar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos benefícios oriundos da lei através da orientação aos gestores públicos com vistas a contribuir para o desenvolvimento local. SEBRAE (2014).

Em adição a esse posicionamento, Cabral et al. (2015) argumenta que à medida que o segmento das MPE se torna prioridade, a maior parcela da população envolvida também é beneficiada, principalmente quando essas medidas não implicam em aumento nos custos de aquisição. O autor, ao analisar os

determinantes da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas comprovou, com base em um estudo empírico realizado com dados das licitações realizadas em um órgão federal, que o fator determinante Lei Geral contribuiu positivamente para a facilidade da participação dessas empresas nas compras públicas. Em contrapartida, os resultados não foram significantes do ponto de vista estatístico em relação à probabilidade de contratação das MPE nos certames licitatórios, quando este mesmo fator foi testado.

Embora esse estudo possua a limitação de ser realizado em apenas um órgão público federal, Torres et al. (2013) corrobora com esta afirmação ao pontuar, em relação à competitividade, o desequilíbrio ainda existente entre as microempresas e empresas de pequeno e as médias e grandes empresas, apesar da institucionalização da referida lei complementar. Segundo o autor as MPE também estão sujeitas à deslealdade competitiva das empresas informais, estimada em 12 milhões.

Essa questão também foi analisada por Cabral et al. (2015), ao atribuir como uma das razões de exclusão das MPE nos processos licitatórios as especificidades do próprio setor, como problemas relacionados à escala de operações, embora estas empresas possuam processos decisórios mais céleres.

Nesse sentido, torna-se necessário um conjunto de iniciativas que visem capacitar e orientar os órgãos das esferas federais, estaduais e municipais no intuito de ampliar a efetiva participação das MPE nas contratações oriundas das compras públicas governamentais para que os benefícios da lei alcancem os resultados desejados.

Uma iniciativa recente refere-se à alteração da Lei Complementar nº 123/2006 através da Lei Complementar nº 147/2014. Nesta nova legislação, os benefícios relacionados às aquisições públicas foram expandidos. O prazo para comprovação da regularidade fiscal passou de 2 dias úteis para 5 dias úteis a partir da declaração do vencedor da licitação, caso haja alguma restrição fiscal por parte das MPE e tornou-se obrigatória para os órgãos da Administração Pública a realização de licitações exclusivas destinadas às micro e pequenas empresas para valores de até R\$ 80.000,00 bem como quando o objeto das aquisições públicas tratar-se de bens de natureza divisível é obrigatória a cota de 25% destinada à contratação dessas empresas.

No sentido de aprimorar os requisitos da legislação como Política Pública, a

Lei Complementar nº 123/2006 já sofreu algumas alterações através das seguintes Leis Complementares: 127/2007, 128/2008, 133/2009, 139/2011 e 147/2014. Essas alterações traduzem a importância que este segmento econômico representa para os entes governamentais e demonstra que este instrumento continua na agenda governamental como prioridade.

### *2.2.2 A difusão da Lei Geral das MPE e o papel do SEBRAE*

A dinâmica da difusão da Lei Complementar nº 123/2006 pode ser considerada equivalente à dinâmica de crescimento do SEBRAE como principal órgão de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte. Sua contribuição em prol desse segmento iniciou antes da regulamentação da legislação. O SEBRAE participou ativamente de todo o processo do projeto de lei que criaria o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte através de pesquisas, audiências públicas em diversas localidades do país envolvendo diversos setores e também da análise dos modelos de legislação já existentes em outros países. SEBRAE (2007).

A partir de sua criação em 1972 até o ano de 1990, o SEBRAE foi vinculado à Administração Pública. Inicialmente denominava-se CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio Gerencial às Pequenas e Médias Empresas), passando em 1976 a denominar-se Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa, mantendo-se a mesma sigla. Neste período, sua atuação tinha como foco a concessão de créditos disponibilizados pelo BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e Bancos de Desenvolvimento Regionais através de consultorias ou mediante a atuação das entidades parcerias em diversos estados, incorporadas à estrutura do órgão em 1990, quando o CEBRAE foi transformado em sistema. Melo (2008)

Segundo a autora, em 1990 passa a integrar o sistema S já composto pelo SESI, SENAI, SENAC, etc, transformando-se em serviço social autônomo<sup>19</sup>, com uma nova denominação a partir de então, SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

De acordo com o Art. 2º do decreto nº 99.570/90, que dispõe sobre a regulamentação de criação do SEBRAE, suas atividades são as seguintes:

---

<sup>19</sup> A lei nº 8.029/90 desvinculou diversos órgãos da Administração Pública Federal, entre eles o CEBRAE.

Art. 2º Compete ao Sebrae planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

Lopes (2001) em seu estudo fez uma análise da participação do SEBRAE até o momento da aprovação do regime tributário diferenciado, o Simples (Lei nº 9.317/1996) e do Estatuto da Lei Geral (Lei nº 9.841/1999), posteriormente revogados pela Lei Complementar nº 123/2006. Destaca que o SEBRAE abarcou funções além daquelas que lhe são próprias, de órgão técnico e de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte, ocupando espaço de representante desse segmento, assim como também fez o papel de articulador junto ao Poder Executivo e Legislativo para que os projetos de lei, cuja elaboração foi de iniciativa do próprio SEBRAE, fossem aprovados.

Ao descrever a participação do SEBRAE nesses dois momentos, a autora menciona que os diversos encontros promovidos pelo órgão com as entidades representativas do segmento e com os micro e pequenos empresários do país, denominados de Projeto Jornada e com vistas à elaboração do Estatuto, ampliaram o debate sobre as MPE e propiciaram o reconhecimento da instituição frente à opinião pública a partir de 1995, porém afirma:

Também há de se notar que, no que concerne ao SIMPLES, o SEBRAE, aparentemente, exerceu papel mais ativo, ou seja, realizou o Projeto Jornada, elaborou os Projetos de Lei (PLs) e negociou diretamente com o Executivo. A partir da Lei do Regime Tributário, há um recuo da entidade, sendo que o tema adquire relevância novamente apenas em 1998, sob uma outra forma. (LOPES, 2001, p.127).

Esse recuo mencionado por Lopes (2001) foi percebido como falta de autonomia do SEBRAE frente aos interesses governamentais, reforçada com a aprovação do Estatuto das Microempresas e Empresas do Pequeno Porte somente após três anos da Lei do Simples, de iniciativa governamental, mesmo após sua privatização e acrescenta:

Esta articulação com o governo culminou na exclusão sistemática de representantes das entidades dos micro e pequenos empresários no Conselho Deliberativo do SEBRAE, no afunilamento do número de participantes nos processos de negociação e decisão políticas e na subordinação do SEBRAE aos objetivos e determinações que têm origem no âmbito governamental, em detrimento das reivindicações dos micro e

pequenos empresários, as quais o SEBRAE se atribui a função de catalisador. (LOPES, 2001, p. 121).

Melo (2008) argumenta que em meados de 1985 o CEBRAE sofreu com o corte de seu orçamento e enfrentou diversos problemas financeiros, sendo cogitada também nessa época a sua extinção. Mas a decisão de privatizar o órgão possibilitou o recebimento de orçamento adicional por parte do Executivo para que fosse possível gerir seus programas e diminuir seu passivo trabalhista.

Para a autora, a não extinção do órgão foi motivada pela existência de capital político interno, que lhe deu condições de atuar no cenário político através da abordagem das microempresas e empresas de pequeno porte de forma definitiva e a partir dos anos 2000, há um redirecionamento estratégico das atividades desempenhadas pelo SEBRAE, através da desvinculação das atividades de crédito para as atividades de consultoria e treinamento.

Guimarães (2011) relata também uma forte mobilização dos funcionários do SEBRAE nos estados do Brasil, o que resultou em sua transformação para serviço social autônomo, e conseqüentemente no recebimento de um grande aporte de recursos advindos das contribuições empresariais obrigatórias.

Corroborando com as ideias de Lopes (2001) e Guimarães (2011), Melo (2008) afirma:

Por conseguinte o SEBRAE constrói-se não só como um fator de proteção das MPE, mas ao mesmo tempo, de representação deste segmento econômico. De um lado mantém-se atuando conforme as políticas de governo, no entanto, também faz proposições de medidas políticas. (MELO, 2008, p.62).

A partir de 1999, o SEBRAE iniciou um processo intitulado de “reinvenção”, que consistiu em uma readequação das formas de atuação do órgão e teve como resultado a sua transformação de órgão executor para órgão idealizador de programas, que passaram a ser executados por outras entidades. (Melo, 2008).

Sobre a participação efetiva do SEBRAE na promoção de políticas voltadas para o desenvolvimento das MPE, Guimarães (2011) acrescenta:

O SEBRAE desempenha um papel importante na institucionalização dessas políticas, num processo que a partir do estatuto de 1984 e da Constituição de 1988, passa a reforçar a importância das MPEs, numa trajetória que se retroalimenta de conquistas anteriores e avança em novas conquistas. (GUIMARÃES, 2011, p. 97).

Ralio e Donadone (2015), em estudo recente e de caráter qualitativo permearam a trajetória das ações desenvolvidas pelo SEBRAE em três momentos históricos distintos, em 1970/1980, 1990 e 2000 e pontuaram as seguintes considerações:

Desde seu surgimento esteve próximo ao governo e mesmo quando deixou de ser um órgão público, em 1990, tendo passado por uma ruptura que quase o extinguiu, conseguiu se reposicionar. Tornou-se uma paraestatal e permanece como braço de apoio do governo para promoção de ações em prol das micro e pequenas empresas, projetos e incentivos para formalização dos pequenos negócios, fortalecimento dos micro empreendedores individuais, além de agente de intermediação entre os interesses deste público junto aos órgãos governamentais, inclusive a Secretaria de Micro e Pequena Empresa, criada no ano de 2013. (RALIO e DONADONE, 2015, p. 45).

Após a aprovação da Lei Complementar nº 123/2006, iniciou-se um esforço por parte do SEBRAE para que os estados e municípios regulamentassem os dispositivos contidos na referida lei e assim pudessem aplicar os seus benefícios, conforme preceitua o seu art. 77. Diante desse movimento, até o ano de 2012, do total de municípios brasileiros, 3930 haviam regulamentado a lei, em contrapartida não houve a efetivação da implementação de seus benefícios. Miranda (2013).

Ao diagnosticar que mesmo após a regulamentação da referida lei, a maioria dos gestores governamentais não implementavam de fato os seus atributos, tornando ineficaz os seus benefícios a nível de desenvolvimento local, a implementação da Lei Complementar nº 123/2006 nos municípios passou a ser incluída como uma das metas mobilizadoras do SEBRAE em 2012. (SEBRAE, 2011).

Nesse contexto, a organização passou a direcionar seus esforços no sentido de subsidiar a esfera pública na implementação da lei através da criação de um Indicador de Implementação da Lei Geral nos Municípios, que engloba 4 eixos: Desburocratização, Uso do Poder de Compra, Empreendedor Individual e Agente de Desenvolvimento, contemplando as mesmas categorias de evidências<sup>20</sup> para cada eixo, denominadas de regulamentação, operacionalização, esforço e resultados. Essas evidências são caracterizadas como heterogenias, já que envolvem critérios

---

<sup>20</sup> Disponíveis no Anexo B, através das perguntas do questionário para alimentação do SMLG.

simples e complexos, perpassando pela exigência de um instrumento de regulação da legislação à elaboração de estudos específicos. (SEBRAE, 2012b).

Embora a lei contemple diversos aspectos, esses eixos foram escolhidos por serem aplicáveis em municípios com realidades socioeconômicas diferentes. O quadro abaixo explica as ações a serem implementadas pelos gestores municipais de acordo com os eixos contemplados no indicador proposto e que serão monitorados através de um sistema criado para essa finalidade, o Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral (SMLG). (SEBRAE, 2012b).

Quadro 3 – Eixos do Indicador de Implementação da Lei Geral nos Municípios

Uso do Poder de Compra	Adequar seus processos licitatórios de acordo com as orientações da Lei Geral e fomentar a economia local via compras junto às micro e pequenas empresas, com o monitoramento dos resultados.
Desburocratização	Agilizar a abertura de empresas (não ultrapassando 20 dias) e seguir as orientações do CGSIM, além de emitir alvará provisório e definir as atividades de grau de risco, conforme indicado na Lei Geral.
Empreendedor Individual	Manter a cobrança do IPTU residencial para os empreendedores individuais formalizados, bem como dispensar a cobrança do Habite-se e monitorar a inserção dos EI na base de empresas.
Agente de Desenvolvimento	Disponer de um plano de trabalho para o Agente de Desenvolvimento nomeado, ou fortalecer uma estrutura organizacional (fórum, secretaria) que desempenha funções previstas para o AD.

Fonte: SEBRAE (2012b)  
Elaboração própria

Segundo Miranda (2013), o SMLG, ferramenta *online* e com disponibilização dos dados dos municípios em tempo real para qualquer interessado, auxilia os funcionários do SEBRAE na alimentação das respostas do questionário elaborado com 58 perguntas envolvendo o escopo dos 4 eixos escolhidos, cujas respostas são enviadas pelos gestores municipais para fins de medição do Indicador, demonstrando se o município implementou ou não a Lei Complementar nº 123/2006.

Para que a referida lei seja considerada como implementada, o município deverá atingir o nível de implementação intermediário, cuja nota mínima é 5,7 (de

uma total de 10) para cada eixo. De acordo com o eixo implementado, o município recebe uma pontuação, conforme tabela abaixo, que servirá para compor o indicador de implementação da Lei Geral (SEBRAE, 2012b).

Quadro 4 – Distribuição da Pontuação do Indicador de Implementação da Lei Geral

<b>Eixo</b>	<b>Pontuação</b>
Agente de Desenvolvimento	1,4
Empreendedor Individual	2,0
Desburocratização	2,3
Uso do Poder de Compra	4,3
Total	10,0

Fonte: SEBRAE (2012b)  
Elaboração própria

De acordo com o SEBRAE (2012b), a meta mobilizadora (2012-2015) de implementação da Lei Geral nos municípios previu a implementação da Lei Complementar nº 123/2006 em 2104 municípios brasileiros. Como demonstrado na Tabela 4, nesse período 3022 municípios atingiram a implementação da lei, ultrapassando a meta da instituição em 43,63%, embora represente ainda 54% dos municípios brasileiros nesse período.

Tabela 4 – Municípios Brasileiros com a Lei Geral Implementada (2012-2015)

<b>ESTADO</b>	<b>Região</b>	<b>Municípios e DF</b>	<b>Total Implementado</b>	<b>%</b>
Distrito Federal	Centro-Oeste	1	1	100
Mato grosso	Centro-Oeste	141	141	100
Santa Catarina	Sul	295	295	100
Tocantins	Norte	139	139	100
Amapá	Norte	16	14	88
Roraima	Norte	15	13	87
Rio de Janeiro	Sudeste	92	74	80
Alagoas	Nordeste	102	80	78

Fonte: SEBRAE - Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral – NIT  
Elaboração Própria. Continua.

Tabela 4 – Municípios Brasileiros com a Lei Geral Implementada (2012-2015)

<b>ESTADO</b>	<b>Região</b>	<b>Municípios e DF</b>	<b>Total Implementado</b>	<b>%</b>
Espírito santo	Sudeste	78	55	71
Ceará	Nordeste	184	123	67
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	79	52	66
Acre	Norte	22	14	64
Sergipe	Nordeste	75	45	60
Amazonas	Norte	62	35	56
São Paulo	Sudeste	645	343	53
Goiás	Centro-Oeste	246	127	52
Piauí	Nordeste	224	115	51
Paraná	Sul	399	204	51
Paraíba	Nordeste	223	114	51
Rio Grande do Norte	Nordeste	167	85	51
Rio Grande do Sul	Sul	497	229	46
Rondônia	Norte	52	23	44
Maranhão	Nordeste	217	91	42
Pernambuco	Nordeste	185	77	42
Minas gerais	Sudeste	853	325	38
Bahia	Nordeste	417	155	37
Pará	Norte	144	53	37
<b>Total</b>		<b>5570</b>	<b>3022</b>	<b>54</b>

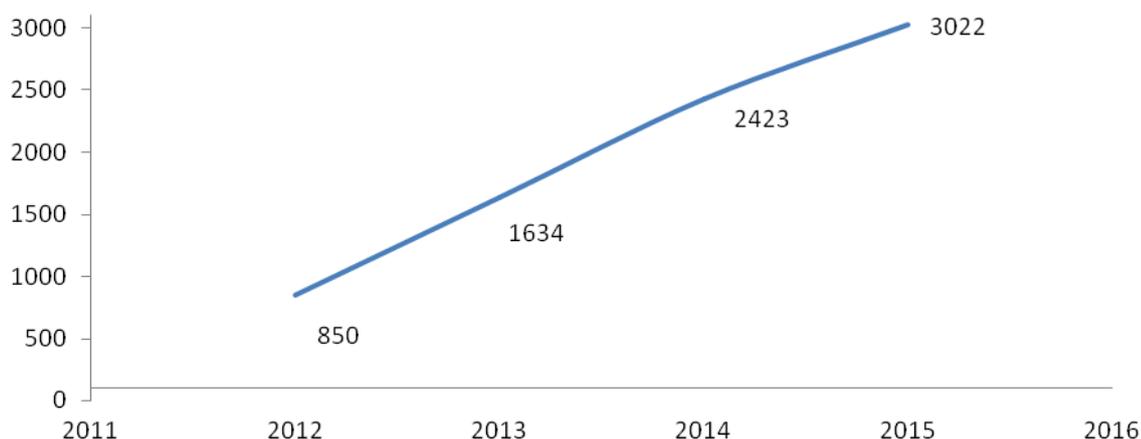
Fonte: SEBRAE - Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral – NIT  
Elaboração Própria. Conclusão.

Segundo Miranda (2013), para a obtenção dos resultados pretendidos, as ações do SEBRAE envolvem muito mais do que a simples conferência do status da implementação do município. O órgão realiza visitas aos municípios, planeja ações estratégicas e oferece capacitações através de cursos e consultorias, visando a melhoria do ambiente dos pequenos negócios.

No gráfico 1 visualiza-se a difusão da lei das MPEs nos municípios brasileiros, a partir do estabelecimento da meta mobilizadora (2012-2015). Em 2012

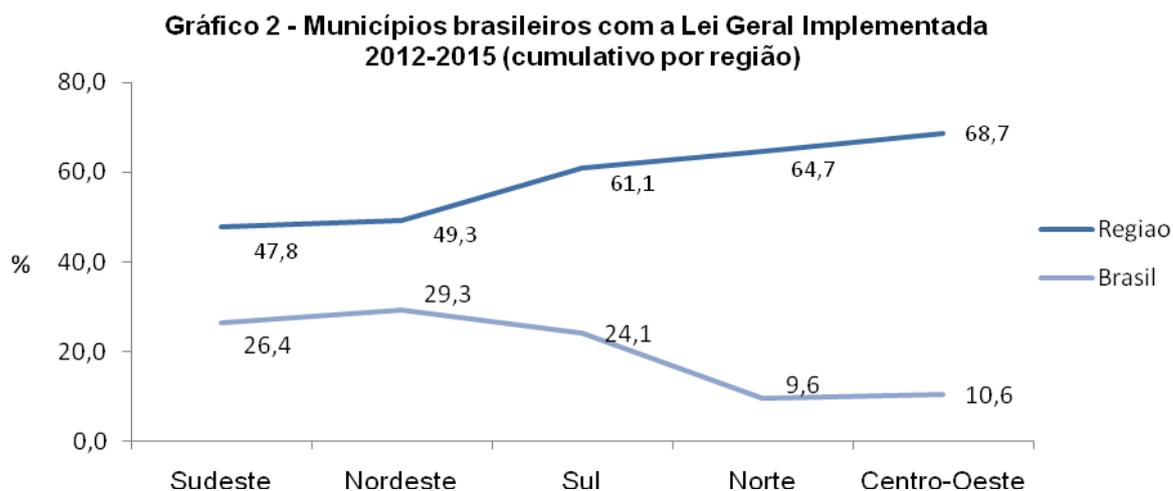
havia 850 municípios com o status de implementação da Lei Geral, passando para 3022 municípios em 2015.

**Gráfico 1- Municípios brasileiros com a Lei Geral Implementada 2012-2015 (cumulativo)**



Fonte: SEBRAE - Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral – NIT  
Elaboração Própria

A partir do Gráfico 2 pode-se analisar essa difusão em termos regionais. Percebe-se que as regiões Centro-Oeste, Norte e Sul são as que possuem os maiores percentuais de implementação da Lei Geral, 68,7%, 64,7% e 61,1% respectivamente, em relação às regiões Nordeste (49,3%) e Sudeste (47,8%). No entanto, quando se compara o total de municípios brasileiros, as regiões Nordeste, Sudeste e Sul são as que possuem maior representatividade de implementação da Lei Geral, respondendo respectivamente por 29,3%, 26,4%, e 24,1%, em relação às regiões Centro-Oeste (10,6%) e Norte (9,6%).



Fonte: SEBRAE - Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral - NIT  
Elaboração Própria

Nesse sentido, com fins de auxiliar os municípios na difusão da Lei Complementar nº 123/20016 no aspecto qualitativo da implementação, o SEBRAE Nacional também definiu diretrizes para nortear suas ações em seu Planejamento Plurianual 2012-2015, que contemplam: consultorias especializadas, manutenção e melhorias do Sistema de Monitoramento, parcerias com instituições municipalistas e repasse de recursos financeiros para apoiar as unidades do SEBRAE estaduais. (SEBRAE, 2012b).

### 3 MARCO TEÓRICO

Este capítulo inicialmente apresenta uma breve caracterização dos estágios que compõem o Ciclo de Políticas Públicas. Em seguida, detalha as teorias mobilizadas para responder a problemática de pesquisa, com ênfase na literatura a respeito da teoria da difusão, que representa uma alternativa aos modelos de tomada de decisão utilizados na Ciência Política, como o Modelo de Decisão Racional, o Modelo Incremental, Modelo de Sondagem Mista, o Modelo da Lata de Lixo e o Modelo dos Fluxos Múltiplos.

#### 3.1 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ciclo de Políticas Públicas envolve cinco processos: agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação, cujos atores e dinâmica são divergentes. Inicia-se no momento em que um problema a ser resolvido é colocado na agenda governamental, antes da própria formulação da política pública, passando pela sua adoção e implementação até chegar no processo de avaliação, último estágio do ciclo.

Segundo Kingdom (1995) a formação da agenda é um processo pré-decisório à formulação de políticas públicas e a define como “uma lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto por parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades.” Em sua obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies* busca entender o porquê de um dado problema integrar um item da agenda, enquanto outros não são considerados, assim como dada uma série de especificação de alternativas de resolução desses problemas, porque umas são escolhidas em detrimento de outras, chegando à conclusão que deve-se à influência dos atores (“visíveis” e “invisíveis”) e dos processos independentes envolvidos (problemas, políticas públicas e política). Sob a ótica da formação da agenda identifica a influência de “atores visíveis” (Presidente e assessores, Congresso Nacional, partidos políticos e mídia) e os processos envolvendo a consideração de um problema por meio de alterações nos indicadores existentes, surgimento de eventos como crises ou desastres e o feedback dos programas existentes, além da vontade

política expressada através da negociação, articulação e concepção política do governante. Sob a ótica da especificação das alternativas identifica a influência dos atores “invisíveis” (acadêmicos, burocratas, pesquisadores e funcionários do Congresso) e o processo de seleção das alternativas de políticas públicas por meio de critérios padronizados como viabilidade técnica e restrições orçamentárias. Embora independentes, os três processos quando combinados são vistos como uma janela de oportunidades e classificados como Modelo de Fluxos Múltiplos.

O estágio de formulação de políticas públicas envolve, de acordo com Dias e Matos (2012) a escolha entre diversas alternativas de resolução de um dado problema inserido na agenda governamental, de forma que a alternativa escolhida contribua para a obtenção da situação desejada. Secchi (2013) acrescenta que nesse estágio é primordial o estabelecimento dos objetivos pretendidos bem como a prospecção das possíveis consequências de cada solução, seus custos e benefícios. Para ele, diversos atores participam desse processo, que serve de base para a construção das inúmeras alternativas (métodos, estratégias e ações para alcançar os objetivos definidos), e quanto mais concreta a definição desses objetivos, maior será a eficácia da política pública, embora um mesmo objetivo possa ser atingido de várias formas. Já para Wu et al. (2014) a fase de formulação de políticas públicas não é posicionada em uma estrutura linear, ela se estende por todo o ciclo de políticas públicas, de forma que a busca de um conjunto de alternativas pode preceder à colocação de um problema na agenda, podendo chegar até a fase de avaliação de uma política pública. Nesse sentido, alguns modelos de decisão são utilizados no processo de formulação de políticas públicas e serão explicitados no item 3.2.

O terceiro estágio representa o estágio mais político do ciclo, a adoção, pois no sistema democrático para que uma política pública seja adotada é necessária a aprovação do Legislativo. É intimamente ligado à Ciência Política, no bojo da transição da Filosofia Política para a Teoria Política, no qual o Estado passa de provedor do bem comum para atender a determinados grupos de interesses, à medida que estes influenciam o Estado para conseguir aprovar as suas políticas públicas. Pio e Porto (1998), enfocam sobre os argumentos elitista (independente do sistema político, sempre haverá uma elite controlando a massa), pluralista (a sociedade está dividida em vários grupos, dependendo da situação do momento) e marxista (todas as decisões do Estado atendem a burguesia, que detém o poder

sobre o proletariado), presentes nesta dinâmica. Porém esse estágio se completa ao creditar não só aos grupos de interesses, mas também às instituições os estímulos desse processo, no tocante as regras formais e informais, pois dependendo do contexto elas irão influenciar o comportamento dos atores. Esse retorno das instituições contribuiu para o desenvolvimento da corrente teórica neo-institucionalista, que possui três vertentes (histórica<sup>21</sup>, racional<sup>22</sup> e sociológica<sup>23</sup>).

O estágio da implementação compreende a tradução da política pública em ação, através da entrega efetiva dos serviços públicos à população, portanto é um estágio menos teórico, porém conflituoso, já que nem sempre uma política pública formulada corretamente será bem implementada, devendo suas falhas serem corrigidas. Uma das formas de se analisar esse estágio é através de dois modelos, o modelo top-down (de cima pra baixo – Sabatier e Mazmanian) e botton-up (de baixo para cima – Hull e Hjern). Winter (2010) os analisa a luz de seus desenvolvedores. No modelo top-down o foco está numa decisão política importante, como uma legislação e na estruturação dos processos de tomada de decisões a partir do topo. Baseia-se na tradição da administração pública e quando a política é clara e o nível de conflito baixo este modelo consegue descrever de forma precisa o processo de implementação. Desse modo analisa estruturas formais de implementação. No modelo botton-up o foco se concentra na base, onde o setor público se depara com a sociedade e as empresas, sob a influência dos trabalhadores de campo ou “burocratas do nível da rua”. Consegue descrever de forma precisa o processo de implementação quando a política é ambígua e o conflito baixo. Analisa modelos informais e empíricos, de estruturas mais hierárquicas, porém serve mais como um método indutivo.

A avaliação de uma política pública é o último estágio do ciclo e busca identificar se o objetivo da política foi cumprido, através da criação de parâmetros

---

<sup>21</sup> Conforme Hall e Taylor (2003), os neo-institucionalistas históricos defendiam a causalidade social como dependente da trajetória percorrida, *path dependency*, favorecendo a concepção de que essas forças são modificadas pelas propriedades de natureza institucional de cada contexto local herdadas do passado.

<sup>22</sup> “Para os institucionalistas da escolha racional, uma instituição é simplesmente um equilíbrio, isto é, um modelo regular de comportamento com expectativas mútuas sobre os cursos de ação que os atores irão tomar”. NASCIMENTO (2009).

<sup>23</sup> “Os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas.” (HALL E TAYLOR, 2003).

metodológicos. Embora não seja embasada por vertentes teóricas, possui uma sofisticação metodológica ampla e utiliza-se de vários modelos estatísticos para avaliar determinada política. Faria (2005), destaca que a avaliação concentra-se nos processos, nos resultados e no impacto das políticas e programas e mapeia quatro tipos de utilização: 1) instrumental (tomadores de decisão); 2) conceitual (técnicos que não possuem poder de decisão); 3) como instrumento de persuasão (foco na mobilização de novos adeptos para a implementação de mudanças); e 4) para “esclarecimento” (parte do princípio de que o acúmulo de conhecimento gerado por outras avaliações causa impacto nos diversos atores envolvidos, através da mudança de crenças e valores e também nas formas de ação). O autor ainda descreve a presença de julgamento de valor neste estágio, denominando-o como a “política de avaliação de políticas públicas”, ao considerar os conflitos de interesses e disputa de poder por parte do Estado, burocratas e competidores eleitorais.

### 3.2 MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO

Na resolução de um dado problema, a ação do Estado requer a escolha de algumas alternativas entre as inúmeras existentes, devendo para isso o governo fixar metas e objetivos a serem atingidos. Esse processo envolve a participação e influência de múltiplos atores, que concorrem entre si para defender seus interesses materiais e/ou ideológicos, embora apenas o governo tenha a legitimidade do ato de decidir entre as alternativas escolhidas. Nesse sentido, através dessa disputa, uma resolução do problema se estabelece e o processo decisório se concretiza através de leis, decretos, normas, resoluções ou atos da administração pública. Dias e Matos (2012).

Os autores argumentam que a decisão tomada por um governo acompanha um método específico para que possa ser efetivada na fase de execução ou implementação da política pública.

Nesse processo de tomada de decisão de formulação da maioria das políticas públicas, prevalece a escolha pelo Modelo de Decisão Racional na qual as opções são formuladas e ordenadas em preferências, levando-se em consideração os seus custos e benefícios, a fim de se escolher a opção que maximize a utilidade (visão utilitarista de Stuart Mill). Simon (1955) enumera vários elementos que este modelo possui, como um conjunto e subconjunto de alternativas de comportamento,

possíveis resultados de escolha futuros, uma função de utilidade atribuída a cada um dos possíveis resultados e informações sobre a probabilidade de um resultado ocorrer. Contudo, para o autor é muito difícil em situações reais esse modelo ser adotado e propõe um modelo de decisão racional limitado, mais próximo da realidade do tomador de decisão no contexto organizacional, com vistas a buscar a solução satisfatória e não a solução maximizadora.

No Modelo de Decisão Racional, pressupõe-se que “as consequências de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidas com antecedência.” (Wu *et al.*, 2014, p. 81).

Howlett *et al.* (2013) explicam que a “racionalidade” do Modelo Racional advém da teoria de que a tomada de decisão privilegiará os meios mais eficientes para atingir os objetivos de uma determinada política pública, de forma semelhante ao comportamento de compradores e vendedores na busca da máxima utilidade, diante da minimização dos custos e maximização dos benefícios, embora se reconheça a dificuldade de se atingir a racionalidade “plena” motivada pelas limitações de informação e tempo.

A escolha pelo Modelo de Decisão Racional prevalece quando inicialmente o problema é conhecido pelo tomador de decisão, para a partir de então se escolher entre as alternativas mais satisfatórias, baseadas no custo, rapidez, sustentabilidade, equidade e outros critérios, pois a solução ótima, puramente racional é inviável, em virtude das limitações cognitivas e informativas dos tomadores de decisão. Secchi (2014).

Secchi (2014) enumerou algumas críticas a esse modelo, embora considerado didático. Para o autor, os problemas e objetivos nem sempre têm clareza e coerência entre si; parcialidade nas escolhas de alternativas; limitação de tempo e recursos disponíveis; desalinhamento entre o planejamento inicial e o concretizado, ocasionado por inabilidade administrativa; ilegitimidade da decisão ou até mesmo interesses antagônicos dos atores.

Corroborando com as ideias de Secchi (2014), segundo Wu *et al.* (2014) a aplicação desse modelo é prejudicada em virtude da impossibilidade de conhecimento de todas as informações a respeito dos impactos e consequências da política num curto espaço de tempo para a tomada de decisão, além de falhas na uniformização de propósitos dos decisores.

O segundo modelo de formulação de políticas públicas é o Modelo

Incremental, definido por Lindblom (1959) como método das sucessivas comparações limitadas ou remescência, alternativo ao Modelo Racional ou método de raiz, por não ser adequado para questões complexas e o caracteriza pela interligação entre a avaliação marginal ou incremental e a análise empírica, de forma que se escolhem ao mesmo tempo a política e os seus objetivos, existência de uma relação simultânea entre os meios e fins, para facilitar comparações, avaliação de uma política como “boa” através da concordância geral em torno de dela, mesmo que os valores não estejam acordados e análise reduzida por simplificar a comparação de uma política àquelas que possuem pouca diferenciação em relação à política vigente, ignorando de forma sistemática as consequências de outras opções políticas e seus valores. Ainda assim, sustenta a ideias de que este modelo é mais adequado, comparado ao Modelo Racional.

Para Wu *et al.* (2014) esse modelo resulta em mudanças marginais ou incrementais do *status quo* através da negociação por meio de “sucessivas comparações limitadas”, em virtude da maior viabilidade de continuidade do padrão já existente do que investir numa proposta nova e das pequenas mudanças nas práticas dos procedimentos administrativos dos burocratas responsáveis pela implementação das políticas públicas.

O processo de tomada de decisão nesse modelo representa o que é politicamente viável e não tecnicamente desejável, de forma que as mudanças são marginais em relação ao *status quo*, o que motivou diversas críticas ao modelo, atribuídas à falta de orientação para objetivos, conservadorismo em relação à mudança e inovação, tomada de decisão não democrática e restrita a barganha de poucos decisores, desestímulo por novas alternativas e dificuldade de estabelecer verdadeiros parâmetros de significado de “incremento” em relação ao *status quo* anterior. Howlett *et al.* (2013).

No Modelo de Decisão Incremental, os problemas são ajustados às soluções de forma simultânea, nas quais as decisões atuais são dependentes das decisões tomadas anteriormente e também da convergência dos interesses políticos dos atores envolvidos, muitas vezes culminando numa escolha de solução não eficaz, o que caracteriza o distanciamento do Modelo Racional, pois o elemento político prevalece em relação ao elemento técnico no processo de elaboração de determinada política pública. Secchi (2014).

Para Souza (2007), em face das reformas ocasionadas pelo ajuste fiscal em

alguns países, a visão incrementalista da política pública perdeu parte de sua força, “mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais”. (Souza, 2007, p.73).

Há também o Modelo de Sondagem Mista, que embora mais realista é o menos utilizado. Etzioni (1967) demonstra que este modelo utiliza-se da combinação dos procedimentos do Modelo Racional (sondagem detalhada de alguns setores) e do Modelo Incremental (sondagem truncada de outros setores), tendo como condicionantes o custo e o tempo para a sua realização, além do poder de decisão e influência dos atores, reduzindo as limitações da utilização de cada um dos modelos individualmente, já que o autor critica a tendência conservadora do incrementalismo e o irrealismo racionalista. Nesse contexto, afirma que as sociedades democráticas, com baixa capacidade de controle têm um viés mais incrementalista e as sociedades totalitárias, com alta capacidade de controle, tem um viés mais racionalista.

Segundo Howlett *et al.* (2013), o Modelo de Sondagem Mista desenvolvido por Etzioni (1967) partiu da combinação dos Modelos Racional e Incremental, resultando na tomada de decisão ótima através das abordagens prescritiva e descritiva, possibilitando uma maior inovação comparativamente ao Modelo Incremental e não imposição dos preceitos irrealísticos do Modelo Racional.

No Modelo *Garbage Can* ou Lata de Lixo, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), existem vários problemas e poucas soluções, cujas alternativas se encontram dispostas em uma “lata de lixo” operando em um sistema de tentativa e erro, em que as organizações se caracterizam pela composição de ideias com pouca consistência. Souza (2007).

De acordo com Howlett *et al.* (2013), Cohen, March e Olsen (1972) acreditavam que os Modelos Racional e Incremental possuíam grau de intencionalidade, compreensão dos problemas e previsão das relações entre os atores, características estas que se afastam da realidade, pois o processo de tomada de decisão era marcado pela ambiguidade e imprevisibilidade. “Cohen, March e Olsen usaram de forma deliberada a metáfora da lata de lixo para afastar a aura de autoridade científica atribuída à tomada de decisão pelos primeiros teóricos”. Howlett *et al.* (2013, p. 171).

Wu *et al.* (2014) argumentam que o Modelo da Lata de Lixo se afasta dos

pressupostos de maximização do Modelo Racional e de otimização do Modelo Incremental. O ambiente desse modelo apresenta grandes incertezas sobre os problemas e soluções, acompanhado de numerosos tomadores de decisão, que se utilizam do princípio da satisfação e de sua influência para definir as opções de políticas públicas de acordo com o dado momento, o que diminui as chances de escolha de políticas públicas que trarão resultados melhores.

Quando o tomador de decisão possui primeiramente uma proposta de solução, para posteriormente determinar o problema, buscando convencer a opinião pública e política de que sua proposta se torne uma política pública, adota-se o Modelo de Decisão dos Fluxos Múltiplos, adaptado do Modelo da Lata de Lixo (Cohen, March e Olsen, 1972). Esse modelo envolve o fluxo dos problemas (dependente da atenção do público), o fluxo das soluções (criadas pelos empreendedores de políticas públicas) e o fluxo da política (variável de acordo com as questões orçamentárias, reeleição, mudança de governo e financiamentos). Nessa dinâmica, quando esses três fluxos convergem entre si surge uma janela de oportunidade para o aparecimento de uma solução favorável. (Secchi, 2014).

O Modelo dos Fluxos Múltiplos foi desenvolvido por Kingdon (1995). Nele prevalecem as relações do ciclo de políticas públicas que abrangem a fase pré-decisória (formação da agenda e as escolhas de alternativas), através da interação de três fluxos (problemas, soluções e política). No fluxo relativo aos problemas, estes são interpretados como construções sociais, em que uma questão passa a ser definida como um problema a partir do momento em que os formuladores de políticas públicas se interessam e promovem ações através dos mecanismos de indicadores; eventos, crises e símbolos e *feedback* das ações governamentais. No fluxo relativo às soluções e alternativas, dispõe-se de um conjunto de soluções e alternativas para os problemas, através da associação análoga ao processo de seleção biológica natural, prevalecendo nessa disputa a escolha baseada na viabilidade técnica, custo, aceitação pública e receptividade dos tomadores de decisão. O fluxo relativo à política possui uma dinâmica independente dos demais fluxos, baseada em negociações políticas influenciadas pela percepção dos participantes do processo decisório, pela presença de grupos de pressão e por mudanças governamentais. Ao convergirem entre si, esses fluxos produzem mudanças na agenda, por gerar oportunidade e condições mais propícias. Capella (2007).

### 3.3 MODELOS DE DIFUSÃO

Os Modelos de Decisão representaram por muito tempo a vertente analítica predominante para o entendimento da dinâmica dos processos de formulação de políticas públicas. Contudo, em virtude dos novos fenômenos observados, a nível mundial, como os processos de democratização e liberalização econômica após a década de 1990, estudos como os Modelos de Difusão despontaram como uma abordagem diferenciada na área de Políticas Públicas, cujo foco recai na adoção de políticas similares situadas em contextos geográficos, sociais, econômicos e políticos diferentes. Faria (2003) assinala:

Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. Nessas novas formulações, a variável conhecimento assume lugar de destaque. Compõem esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros (Faria, 2003, p.3).

Sobre as questões de interesse investigadas na literatura de difusão, Turgeon e Coêlho (2012) destacam:

O interesse central em estudos de difusão é saber o quê causa a adoção de um novo programa por outros governos. Por que alguns governos adotam políticas públicas inovadoras enquanto outros governos não adotam? Por que certos tipos de políticas são adotadas e outras não? O quê explica a velocidade do processo de difusão? (Turgeon e Coêlho, 2012, p.3).

Berry e Berry (2007) afirmam que diferentemente da linguagem comum que associa inovação a algo novo, a nível governamental, uma política é considerada inovadora quando um governo a adota, mesmo que isso ocorra vários anos após a adoção de outros governos. Neste caso, o referencial é o processo de adoção da política e não o seu processo de formulação.

Farah (2008) argumenta que o processo de difusão ou disseminação de políticas públicas, a nível local, é decorrente das atribuições e responsabilidades adquiridas pelos municípios brasileiros nos últimos anos e assinala:

Trata-se do processo de disseminação de políticas públicas, de programas inovadores e de novas formas de gestão públicas, processo segundo o qual uma inovação é “reproduzida” em outras localidades, ou, visto de uma outra perspectiva, de processo segundo o qual um município se inspira em iniciativas desenvolvidas anteriormente em outras localidades. (Farah, 2008, p. 69).

Há duas formas de explicar a adoção de uma nova política, segundo a concepção de Berry e Berry (2007): determinantes internos e modelos de difusão. Os determinantes internos refletem as características políticas, econômicas e sociais internas de um estado, sem a influência da ação de outros estados na tomada de decisão, porém nos modelos de difusão a influência intergovernamental prevalece. Há a associação da adoção de uma determinada política estadual como uma consequência da adoção desta mesma política por outros estados.

Para Wampler (2008), no quesito determinantes internos, os políticos objetivam adotar políticas que interessam as suas bases de apoio e aos eleitores considerados influentes no processo eleitoral, como a classe média brasileira, por ser mais propensa a apoiar políticas de “boa governança”. De outro lado, os empreendedores políticos encontram maior apoio eleitoral nos municípios aonde há uma presença forte de ativistas que desejam mudança.

Berry e Berry (2007) citam como fatores motivacionais da adoção de novos programas ou políticas a competição interpartidária e a proximidade do período das eleições estaduais, pois quanto mais acirrada uma disputa política e quanto mais próxima do período de uma eleição, maior a chance de adoção de políticas populares que atendam ao eleitorado. Quanto ao fator que reflete os obstáculos à inovação, bem como os recursos para a sua superação está capacidade fiscal, demonstrada através de medidas de desenvolvimento econômico como a renda per capita, o nível de urbanização e o produto interno bruto, tendo em vista que programas inovadores pressupõem custo e quanto maior o nível de desenvolvimento econômico de um estado, maior a probabilidade de adoção de uma determinada política.

Além desses pré-requisitos, Berry e Berry (2007) destacam a visão de outros autores ao argumentar que além dos recursos financeiros, a adoção de uma nova política pode ser resultado da propagação de idéias políticas por parte de indivíduos, como por exemplo, empreendedores políticos, jornalistas, ativistas e pesquisadores.

Outra forma de explicar a difusão é através da atuação de um ator específico na promoção de determinada política, como um partido político, uma organização internacional ou uma ONG. No Brasil, as lideranças partidárias articuladas com as redes de políticas públicas buscarão influenciar na adoção de uma política que trará maiores chances eleitorais para o partido ou que lhes caracterizem como um partido reformista. Wampler (2008).

Outro estudo que analisa a difusão de políticas sob a ótica dos atores políticos responsáveis por emularem programas foi realizado por Sugiyama (2008). A autora parte da análise da motivação desses atores políticos em emularem programas, por considerar que embora importantes para a disseminação de políticas, os fatores estruturais sozinhos não são capazes de identificar as decisões desses atores. Para isso, contrapõe três tipos de abordagens: da escolha racional (competição político-partidária), ideológica e de redes sociais, contribuindo de maneira inédita para a literatura da difusão em países em desenvolvimento, em especial nos governos locais, também responsáveis pelo processo decisório.

Sugiyama (2008) questiona se os atores políticos tomam decisões de emulação movidos pelo auto-interesse político, com vistas a conseguir o número máximo de eleitores, agindo conforme preconiza a teoria da escolha racional, por suas crenças ideológicas ou por estarem inseridos em redes sociais que lhes transmitem conhecimento.

Seguindo as ideias de Berry e Berry (2007), a respeito da abordagem dos determinantes internos, Turgeon e Coêlho (2012) explicam que os atores políticos decidem adotar ou não uma política considerando seus atributos locais, traduzidos nas condições sócio-econômicas, na capacidade institucional e no grau de competição política e expõem a incerteza da influência de ondas nacionais e regionais de difusão sobre essa decisão como um fator limitante dessa abordagem, devido à atuação das redes de políticas públicas e de pressões partidárias na geração de informações sobre inovações no setor público. Contudo os autores salientam que a abordagem dos determinantes internos encontra sustentação nos constrangimentos sofridos pelos atores políticos ao escolherem adotar uma política, pois os mesmos serão responsáveis pelos custos de uma possível falha.

O modelo de influências regionais, segundo Turgeon e Coêlho (2012), estabelece o efeito vizinhança e a similaridade entre as unidades adotantes como pré-requisitos de emulação por parte dos governantes, porém o modelo possui dois

canais de comunicação opostos. Região fixa estabelece que todos os estados de uma mesma região têm o mesmo nível de informação e recebem influências das redes formais de comunicação. Em contrapartida, o efeito vizinhança estabelece um conjunto específico de estados localizados geograficamente próximos influenciando a decisão de um estado, não sendo necessário pertencer à mesma região.

Berry e Berry (2007) desenvolveram um modelo sobre a compatibilidade dos modelos de teorias da inovação que destacam tanto uso dos fatores internos quanto os modelos de difusão para identificar como os Estados adotam políticas inovadoras, através da utilização da metodologia da Análise da História do Evento.<sup>24</sup>

Para Turgeon e Coêlho (2012), o modelo da Análise da História do Evento possibilita testar conjuntamente os efeitos internos e regionais e possibilita a identificação da mudança política quando definidos os períodos de ocorrência dos eventos, com foco numa relação temporal dinâmica. Segundo os autores, os estudos de difusão representam um avanço teórico e conceitual na explicação dos fenômenos recentes ocorridos em Estados contemporâneos, embora ainda estejam limitados a determinadas unidades de análise, em virtude, por exemplo, das regras do federalismo e do tipo de sistema de governo estabelecido em alguns Estados e assinalam a importância do reconhecimento da interdependência entre as unidades que adotam uma política, seja em maior ou menor grau, pois influenciará na tomada de decisão governamental em adotar determinada política.

As redes de políticas públicas, segundo Wampler (2008) também representam uma das formas de explicar a difusão. Nesse processo, a atuação do adotante formal e dos defensores de políticas públicas é bem maior do que a dos empreendedores políticos, porém o autor destaca: 1) ao copiar políticas bem sucedidas, os adotantes formais não terão os mesmos benefícios políticos que poderiam ser gerados pelo empreendedor político, dificilmente alcançando os mesmos resultados das políticas em se inspiraram; e 2) mudanças sociais e econômicas identificadas no processo de implementação em relação ao que predominava no início da adoção contribuem para a pouca receptividade por parte da base de apoio e dos eleitores.

---

<sup>24</sup> No modelo da Análise da História do Evento, segundo Berry e Berry (1990), é concebido um conjunto de riscos. Neste caso, os estados estão sujeitos ao risco de adotar uma determinada política em um período determinado, e se assim procederem, eximem-se do risco. A variável dependente é dicotômica e codificada como 1 quando o estado adota a política em um período definido ou 0 quando não a adota.

A respeito da disseminação ou difusão de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo, com base na abordagem inovação-disseminação<sup>25</sup>, que atribui uma participação ativa do município “receptor” no processo de adoção de inovações e nas teorias existentes sobre difusão de políticas públicas, Farah (2008) enumera diversos fatores que explicam este processo:

- Características intrínsecas da inovação – fator atrelado ao conteúdo da política inovadora, em sua capacidade de responder positivamente à resolução de um dado problema social enfrentado pelos governos locais, a exemplo do Programa Gestão Pública e Cidadania, que premia as inovações a nível dos governos subnacionais;
- Natureza do problema enfrentado pela política ou programa inovador – a autora argumenta que o potencial de disseminação de uma inovação será maior caso o problema a ser resolvido seja similar em outros locais, como no caso dos Programas Bolsa-Escola e Saúde da Família, implementados para suprir as necessidades nas áreas de educação e saúde respectivamente, presentes na maioria dos municípios brasileiros;
- Percepção da relevância do problema ou desafio – embora um problema de natureza comum em diversas localidades seja um fator de difusão de uma inovação, por si só não é suficiente para que o processo ocorra. A autora salienta a necessidade dos atores internos do município “receptor” o reconhecer como um problema social a ser resolvido;
- convergência com a agenda de políticas públicas de diferentes localidades – caso o problema a ser enfrentado faça parte da agenda de diferentes locais, as chances de disseminação de uma política inovadora se tornam maiores, à medida que for reconhecido pelos atores internos do município “receptor”;

---

<sup>25</sup> Além da abordagem inovação-disseminação, foco do seu estudo, Farah (2008) cita a abordagem melhores práticas-replicação, em que a difusão está subordinada às características intrínsecas de cada inovação, sendo o modelo de inovação o determinante para uma política pública ser difundida em outro local, através de sua replicação ou reprodução. Em contraposição, na abordagem inovação-disseminação, o município “receptor” determina quais serão as características de inovação (política ou programa) que adotará, dependendo do contexto da implementação e através da seleção e incorporação de ideias.

embora a autora também considere que nem sempre um problema, embora reconhecido localmente por seus atores internos, será incluído na agenda de decisão governamental;

- acesso à informação – a autora, baseada na literatura existente, afirma que uma inovação poderá ser difundida através da informação existente de forma direta, como nas relações de vizinhança e proximidade entre os vários municípios, de forma indireta, como a formação de rede de atores e instituições externas ou de forma cognitiva, com vistas a tornar disponível o acesso ao conhecimento sobre determinada política pública; e
- Seleção de inovação por atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras - compreende a participação ativa dos atores no processo de disseminação de uma inovação, que poderá ser aceita ou ignorada. Segundo a autora, as ações desses atores são condicionadas aos demais fatores elencados, somados a outros elementos como incentivos políticos, incentivos financeiros, quadro institucional, características estruturais da localidade receptora, legado de políticas prévias e ideologia.

Elkins e Simmons (2005) em seu artigo argumentam sobre os avanços nos estudos empíricos do processo de difusão, sobretudo em relação ao uso de métodos estatísticos avançados e propõem uma análise conceitual e teórica. A partir da revisão e detalhamento dos conceitos já existentes, estabelecem um novo conceito que subdivide a difusão em dois mecanismos: adaptação e aprendizagem.

Na difusão através da adaptação, a decisão de um governo altera as condições de outros governos em relação à tomada de decisão produzindo externalidades que envolvem normas culturais (práticas comuns), grupos de apoio (número de adotantes) e concorrência (competitividade de recursos escassos). Em contrapartida, a difusão através da aprendizagem compreende a transmissão de informações, sob a ótica do adotante. Neste caso, a adoção de um governo não altera as condições de adoção por outros governos, porém fornece informações sobre essas condições em relação às vantagens e desvantagens da adoção que envolvem o acúmulo de informações de decisões anteriores (cascata de informações) e o aprendizado através dos modelos e grupos de referências existentes. Elkins e Simmons (2005).

Para os autores, esses mecanismos representam a ideia de difusão como processo em oposição à difusão como resultado e têm como características a ação de forma interdependente, porém descoordenada. Nesse sentido, os governos são independentes por serem responsáveis por suas próprias decisões, sem cooperação ou coerção, mas interdependentes por considerarem as escolhas dos outros governos.

Na tentativa de suprir as limitações de estudos sobre difusão de políticas sociais entre fronteiras, Faria (2012) faz uma análise comparativa dos processos de instrumentalização de difusão utilizados pelo Brasil e Venezuela com o objetivo de obterem maior projeção internacional e legitimidade das políticas redistributivas adotadas e conclui que a despeito da semelhança dos propósitos, as ações de ambos foram distintas. A cooperação internacional do Brasil foi mais dinâmica e pautada na transferência de “tecnologias sociais” e maior institucionalização, o que lhe proporcionou maior visibilidade internacional comparativamente à Venezuela, cuja cooperação internacional, através da transferência de recursos provenientes do petróleo favoreceu regimes de mesma posição ideológica para obtenção de vantagens eleitorais. Quanto ao contexto do termo “instrumentalização”, Faria (2012) argumenta:

[...] a utilização de um termo tão vago quanto “instrumentalização” da difusão internacional de políticas sociais pretende ressaltar o fato de que, por mais deliberada que possa ser a ação de um governo no sentido de comandar, dar direção e conferir racionalidade e utilidade política aos processos de difusão nos quais eles se vêem envolvidos, esse é um processo em ampla medida multidirecional, que envolve uma série de atores, redes e iniciativas que possuem variados graus de coordenação, atuando sob jurisdições nem sempre passíveis de serem manipuladas pelos governantes. (Faria, 2012, p. 339).

Considerando a literatura descrita, para o caso específico da difusão da Lei Complementar nº 123/2006, o estudo analisará os fatores que contribuem para a sua difusão, a partir das seguintes variáveis:

- Redes Formais

O SEBRAE como principal órgão de apoio das micro e pequenas empresas possui forte atuação nos municípios através de diversas parcerias e projetos que buscam promover o desenvolvimento local. Nesse sentido, busca-se analisar se a

presença do SEBRAE nesses municípios contribui para a decisão dos atores políticos em adotarem a lei. Secchi (2014) assinala que os atores da rede possuem interesses interdependentes, porém distintos e agem na resolução de problemas coletivos sem prevalência de hierarquia.

- Demanda pela Política

Como um indicador que reflete os determinantes internos, pressupõe-se que o número de microempresas e empresas de pequeno porte instaladas nos municípios favorece a adoção da Lei Complementar nº 123/2006 no quesito compras públicas, tendo em vista que estas empresas demandarão dos governantes municipais o acesso aos benefícios que a lei pode lhes proporcionar, em termos de competitividade e acesso a mercados.

- Competição Eleitoral

Sugiyama (2008) assinala que o estudo dos efeitos da variável competição política é considerável não somente pelo papel dos governos locais na criação e implementação de políticas sociais, mas também pela importância que a competição eleitoral exerce na carreira dos governantes, influenciando na sua tomada de decisão quanto à adoção de políticas públicas. Neste caso, espera-se que em um ambiente de eleições municipais competitivas, os prefeitos implementem a política de incentivo às micro e pequenas empresas, atendendo seu eleitorado, mas também visando o seu auto-interesse político, em virtude dos benefícios que a lei agrega para os municípios. Será avaliada conforme o critério de Coêlho (2009), no qual estabeleceu uma variável dicotômica assumindo valor 0 para eleições não competitivas (candidato eleito com mais de 45% dos votos válidos) e valor 1 para eleições competitivas (candidato eleito com menos de 45% dos votos válidos ou no segundo turno).

- Ideologia Partidária

Na análise da variável ideologia, Sugiyama (2008) sustenta-se nas idéias correntes na literatura de que partidos de centro-direita tendem a apoiar políticas

neoliberais e partidos de centro-esquerda tendem a apoiar políticas de redistribuição econômica. Em virtude da Lei Complementar nº 123/2006 possuir alta representatividade local através do alcance de resultados econômicos e sociais, busca-se também analisar se os governantes municipais de centro-esquerda possuem maior probabilidade de adotarem a legislação em questão. Para testá-la será utilizada a classificação dos partidos segundo a ideologia estabelecida no estudo de Tarouco e Madeira (2015) sobre a percepção ideológica segundo um *survey* aplicado aos cientistas políticos, compreendendo uma escala de 1 (extrema esquerda) a 7 (extrema direita).

- Proximidade Geográfica

Segundo Sugiyama (2008), municípios localizados na mesma região que os municípios inovadores (influência regional) têm mais chances de adotarem determinada política, contribuindo para a sua disseminação. Para Coêlho (2009), a propagação de ideias resultantes de eventos de políticas públicas, seminários, reuniões partidárias e dos meios de comunicação favorecem a difusão de políticas, no primeiro plano, em territórios mais próximos.

Para a análise da variável serão utilizados os critérios do estudo de Coêlho (2009). Por meio da criação de variáveis dicotômicas, os municípios serão divididos por regiões do país (Norte, Nordeste, Centro- Oeste, Sul e Sudeste), tendo como referência de comparação a Região Nordeste.

## 4 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, a pesquisa terá caráter explicativo. Para Gil (2010) a pesquisa explicativa tem como foco a identificação dos fatores determinantes da ocorrência de determinados fenômenos. Nesse sentido, o estudo busca compreender os mecanismos da difusão da lei de incentivo à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nos municípios brasileiros, no tocante às compras públicas, a partir da identificação de suas variáveis explicativas.

Quanto à abordagem, a pesquisa é caracterizada como quantitativa, pois segundo Richardson (2011) é definida como sendo aquela que se caracteriza pela quantificação tanto na coleta dos dados, quanto no tratamento dos mesmos por meio de técnicas estatísticas, simples ou complexas.

Os dados advindos do estudo serão analisados por meio de estatística descritiva e modelo de regressão logística binária, utilizando-se o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 21.0.

Segundo Agresti e Finlay (2012) a regressão logística compreende um modelo utilizado quando tem-se variáveis categóricas (qualitativas) como resposta.

Nesse estudo, as variáveis categóricas representadas pela variável dependente são binárias por apresentarem duas categorias e equivalem a uma variável *dummy*. Nesse sentido, quando a referência for 0 indicará a não ocorrência do evento e quando for 1 indicará a ocorrência do evento. (FÁVERO, 2015).

O modelo de regressão logística é representado por uma curva em forma de S e traduz uma probabilidade de sucesso ou ocorrência quando os valores de  $x$  estão no intervalo entre 0 e 1, de acordo a seguinte equação:  $\text{Logit}[P(y=1)] = \alpha + \beta x$ . (AGRESTI e FINLAY, 2012).

De acordo com os autores, o logit ou transformação logística é um logaritmo de chances, em que o sinal do parâmetro  $\beta$  indica a posição da curva no modelo.

O estudo em análise caracteriza-se como regressão logística múltipla, em virtude da presença de vários previsores (variáveis independentes) no modelo, de acordo com a seguinte equação:  $\text{Logit}[P(y=1)] = \alpha + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k$ .

Utilizou-se como técnica da regressão logística binária a estimação por máxima verossimilhança, método mais adequado em relação ao método dos mínimos quadrados, utilizado na regressão linear. (FÁVERO, 2015).

#### 4.1 VARIÁVEL DEPENDENTE

No intuito de analisar fatores que explicam a difusão da Lei Complementar nº 123/2006 nos municípios brasileiros, considerou-se como variável dependente para o estudo, no ano de 2015, a implementação da Lei Complementar nº 123/2006 nessas localidades, no quesito compras públicas, atribuindo-se 0 para os casos de não adesão e 1 para os de adesão, pois a implementação reflete melhor os mecanismos de difusão, tendo em vista que muitos municípios possuem regulamentação específica, mas não aderiram efetivamente aos benefícios oriundos da legislação.

#### 4.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES E DE CONTROLE

As variáveis elencadas no quadro abaixo foram escolhidas com base na literatura de difusão, possibilitando a construção das hipóteses a serem testadas.

Quadro 5 – Variáveis Explicativas

<b>Variável</b>	<b>Dados</b>	<b>Fonte</b>	<b>Período</b>
Redes Formais	Nº de atendimentos realizados nos município ponderado pelo total da população residente.	SEBRAE	2015
Demanda pela Política	Nº de microempresas e empresas de pequeno porte instaladas no município ponderado pelo total da população residente.	RAIS	2014
Competição Política	Eleições Municipais -% votos válidos – candidato eleito.	Tribunal Superior Eleitoral	2012
Ideologia Partidária	Eleições Municipais - nomenclatura do partido – candidato eleito.	Tribunal Superior Eleitoral	2012
Proximidade Geográfica	Indicador para cada região a que pertence o município.	IBGE	2014
Desenvolvimento Econômico	PIB per capita.	IBGE	2013

Elaboração própria. Continua.

Quadro 4 – Variáveis Explicativas

Variável	Dados	Fonte	Período
Nível Populacional	População Residente.	IBGE	2014
Capacidade Institucional	Total de servidores estatutários da Administração direta ponderado pelo total de funcionários da Administração direta.	IBGE	2014

Elaboração própria. Conclusão.

#### 4.2.1 *Redes Formais*

Hipótese 1: os atendimentos às MPE realizados pelo SEBRAE nos municípios aumentam a probabilidade de difusão da Lei Complementar nº 123/2006 (compras públicas).

#### 4.2.2 *Demanda pela Política*

Hipótese 2: as microempresas e empresas de pequeno porte instaladas nos municípios aumentam a probabilidade de difusão da Lei Complementar nº 123/2006 (compras públicas).

#### 4.2.3 *Competição Eleitoral*

Hipótese 3: competição eleitoral elevada aumenta a probabilidade de difusão da Lei Complementar nº 123/2006 (compras públicas).

#### 4.2.4 *Ideologia Partidária*

Hipótese 4: governantes municipais de centro-esquerda são mais propensos a adotarem políticas de desenvolvimento local como a Lei Complementar nº 123/2006 (compras governamentais).

#### 4.2.5 *Proximidade Geográfica*

Hipótese 5: municípios localizados na mesma região dos municípios inovadores que adotaram a Lei Complementar nº 123/2006 (compras públicas) têm maior

probabilidade de adotá-la.

As variáveis de controle compõem um conjunto de variáveis que também poderão influenciar na tomada de decisão do governante municipal em adotar a política de incentivo à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações. Nesse sentido, acredita-se que os municípios com maior capacidade institucional têm maior probabilidade de implantarem os benefícios da lei, pois do ponto de vista administrativo, há a necessidade de profissionais capacitados para trabalhar com compras públicas. A variável capacidade institucional neste estudo está associada ao número de servidores estatutários da Administração direta.

O Produto Interno Bruto per capita municipal, traduzido na variável Desenvolvimento Econômico, testará o efeito desse indicador na adoção à Lei Complementar nº 123/2006. A variável Nível Populacional será utilizada como medida de ajuste para as variáveis Redes Formais, Demanda pela Política, Capacidade Institucional e Desenvolvimento Econômico, com vistas a uniformizar os dados para fins de comparação. Baseado no estudo de Sugiyama (2008), a população dos municípios foi categorizada seguindo a classificação do IPEA: pequena (até 100.000 habitantes), média (entre 100.001 e 500.000 habitantes) e grande (acima de 500.000 habitantes).

## 5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Esta seção sumariza os resultados da análise descritiva das variáveis utilizadas com o objetivo de analisar os fatores que explicam a difusão da Lei Complementar nº 123/2006 nos municípios brasileiros, assim como os resultados do modelo de regressão logística utilizado. Abaixo, serão demonstradas as Tabelas e Gráficos das variáveis estudadas.

Tabela 5 – Estatística Descritiva (Implementação da Lei – Poder de Compra)

	<b>N</b>	<b>%</b>
Não Implementada	3114	55,9
Implementada	2456	44,1
<b>Total</b>	<b>5570</b>	<b>100</b>

Fonte: SEBRAE  
Elaboração Própria

Na tabela 5 observa-se uma distribuição com os 5570 municípios brasileiros existentes, indicando que 44,1% dos municípios implementaram a Lei Complementar nº 123/20016 no quesito compras públicas no ano de 2015, o que corresponde a 2456 municípios. Em contrapartida, 55,9% ainda não alcançaram esse estágio de implementação, o que corresponde a 3.114 municípios, conforme gráfico 3.

Gráfico 3 - Implementação da Lei – Poder de Compra

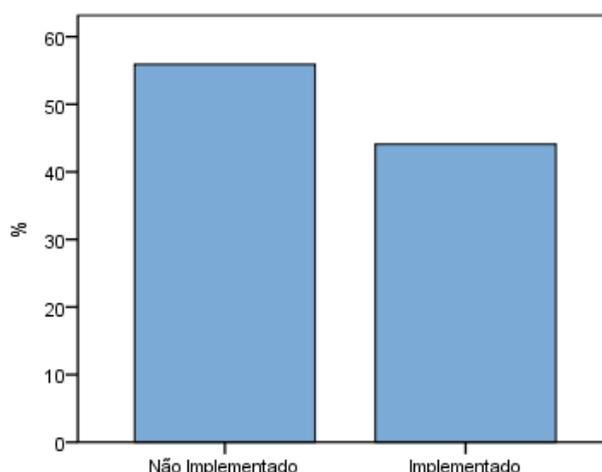


Tabela 6 – Estatística Descritiva (Proximidade Geográfica)

	<b>N</b>	<b>%</b>
Norte	450	8,1
Nordeste	1794	32,2
Centro-Oeste	467	8,4
Sul	1191	21,4
Sudeste	1668	29,9
<b>Total</b>	<b>5570</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE  
Elaboração Própria

Na tabela 6, observa-se uma distribuição com os 5570 municípios brasileiros existentes. Desse total, a região Nordeste apresenta o maior número de municípios, 1794 (32,2%) seguida da região Sudeste, com 1668 municípios (29,9%). As menores concentrações de municípios estão localizadas nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul. Juntas, essas três regiões correspondem a 37,9% do total de municípios brasileiros, conforme gráfico 4.

Gráfico 4 – Proximidade Geográfica

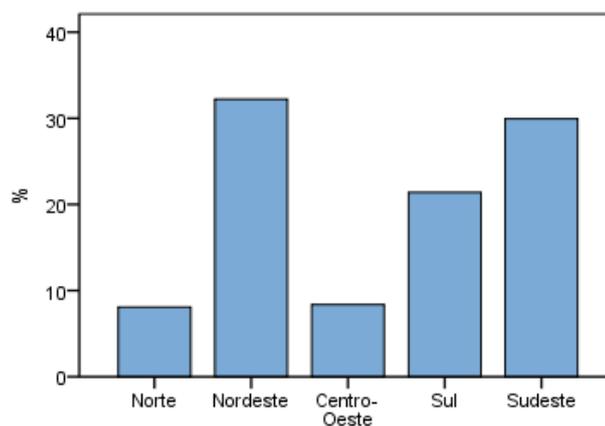


Tabela 7 – Estatística Descritiva (Nível Populacional)

	<b>N</b>	<b>%</b>
Pequena	5270	94,6
Média	261	4,7
Grande	39	0,7
<b>Total</b>	<b>5570</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE  
Elaboração Própria

Na tabela 7, observa-se uma distribuição com os 5570 municípios brasileiros existentes. A categorização dessa variável segundo o critério do IPEA, conforme indicado na metodologia, demonstra que a maioria da população dos municípios é considerada pequena, o que equivale a 5270 (94,6%) desse total. Nessas localidades o total da população possui até 100.000 habitantes. Em contrapartida, apenas 4,7% e 0,7% dos municípios possuem uma população classificada como média e grande, respectivamente. O gráfico 5 ilustra essa distribuição.

Gráfico 5 – Nível Populacional

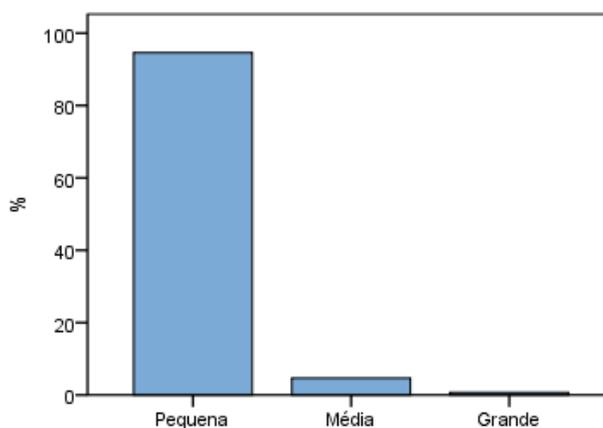


Tabela 8 – Estatística Descritiva (Ideologia Partidária)

	<b>N</b>	<b>%</b>
Indefinido	11	0,2
1	3	0,1
2	54	1,0
3	1924	34,6
4	1958	35,2
5	563	10,1
6	1054	18,9
<b>Total</b>	<b>5567</b>	<b>100,0</b>

Fonte: TSE

Elaboração Própria

Na tabela 8, observa-se uma distribuição com 5567 municípios brasileiros, pois o Distrito Federal (Brasília) e o Distrito Estadual (Fernando de Noronha) não possuem eleição para prefeito e no município de Bom Jesus de Goiás localizado no Estado de Goiás as eleições para prefeito no ano de 2012 foram anuladas, segundo o Tribunal Regional Eleitoral do município. De acordo com a escala de posição ideológica utilizada, em que a posição 1 corresponde a extrema-esquerda e a 7 extrema-direita, verifica-se que a posição ideológica da maioria dos prefeitos dos municípios considerados são de Centro e Centro-Esquerda, respondendo por 35,2% e 34,6% do total dos municípios, respectivamente. De outro lado, apenas 1,1% dos prefeitos municipais possuem a posição ideológica de extrema-esquerda e esquerda conjuntamente, totalizando 57 municípios. Além da classificação da posição ideológica, 11 municípios foram classificados como indefinidos, por não constarem na classificação utilizada na metodologia da pesquisa. O gráfico 6 ilustra essa distribuição.

Gráfico 6 – Ideologia Partidária

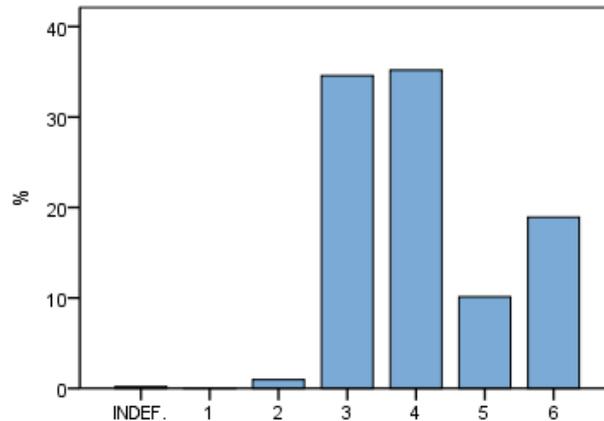


Tabela 9 – Estatística Descritiva (Competição Política)

	<b>N</b>	<b>%</b>
Não Competitiva	4925	88,5
Competitiva	642	11,5
<b>Total</b>	<b>5567</b>	<b>100,0</b>

Fonte: TSE

Elaboração Própria

Na tabela 9, observa-se uma distribuição com 5567 municípios brasileiros, já que o Distrito Federal (Brasília), o Distrito Estadual (Fernando de Noronha) e o município de Bom Jesus de Goiás localizado no Estado de Goiás não possuem dados sobre esta variável, indicando que em 88,4% dos municípios as eleições não foram competitivas, o que corresponde a 4925 municípios. Em contrapartida, apenas 11,5% dos municípios tiveram eleições competitivas, totalizando 642 municípios, conforme gráfico 7.

Gráfico 7 – Competição Política

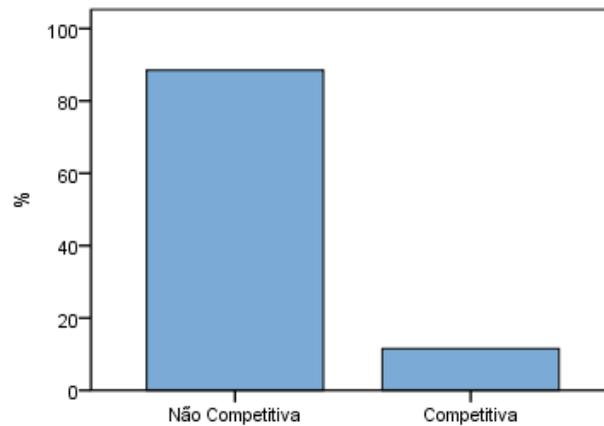


Tabela 10 – Estatística Descritiva (Desenvolvimento Econômico)

<b>N</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
5570	2,629	709,394	17,25710	19,89314

Fonte: IBGE

Elaboração Própria

Na tabela 10, observa-se uma distribuição com os 5570 municípios brasileiros, na qual a média do PIB per capita é de R\$ 17.257,10, com o desvio padrão de R\$ 19.893,14. Desses municípios o que apresenta o maior PIB per capita é o município de Presidente Kennedy, localizado no estado do Espírito Santo (R\$ 709.394,00), representando o valor mais atípico da distribuição (*outlier*) e o município que apresenta o menor PIB per capita é Jacareacanga, localizado no estado do Pará (R\$ 2.629,00), o que demonstra uma heterogeneidade entre os dados, conforme gráfico 8.

Gráfico 8 – Desenvolvimento Econômico

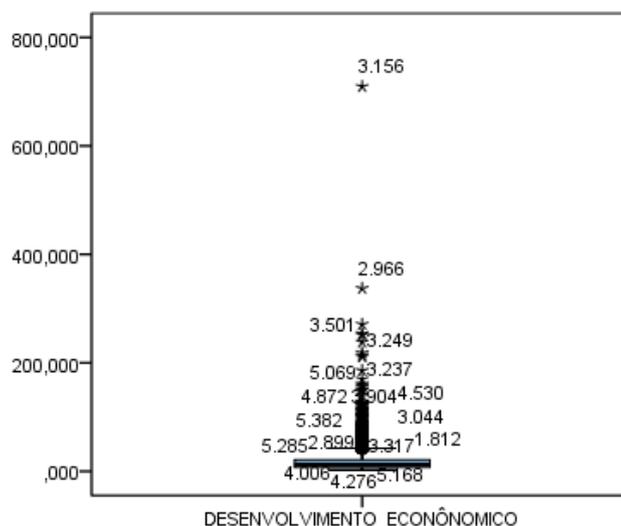


Tabela 11– Estatística Descritiva (Redes Formais)

<b>N</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
5512	0,0001	0,3544	0,02140	0,0228012

Fonte: SEBRAE

Elaboração Própria

Na tabela 11, observa-se uma distribuição com 5512 municípios brasileiros, pois não há registros disponíveis para 58 municípios. A variável foi ponderada pela população municipal e apresenta média correspondente a 0,02140, com um desvio padrão de 0,0228. Os municípios que apresentam menor proporção de atendimentos realizados pelo SEBRAE são os municípios de Pedro do Rosário e São João do Caru, localizados no estado do Maranhão, além de Novo Triunfo, localizado no Estado da Bahia, equivalente ao valor mínimo de 0,0001. O município que apresenta a maior proporção de atendimentos realizados pelo SEBRAE é o município de Cachoeirinha, localizado no estado de Tocantins, o que equivale ao valor máximo de 0,3544 (outlier). O gráfico 9 ilustra essa distribuição.

Gráfico 9 – Redes Formais

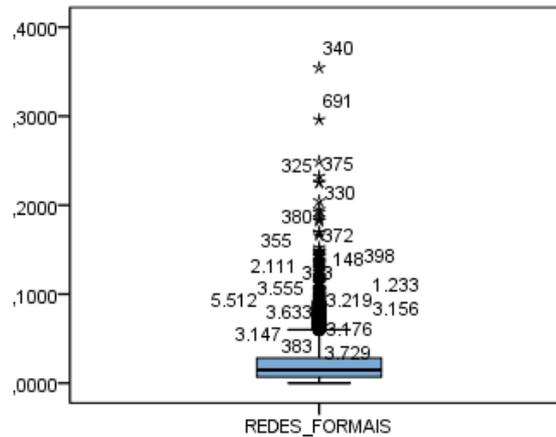


Tabela 12 – Estatística Descritiva (Demanda pela Política)

<b>N</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
5570	0,000	0,087	0,01086	0,008362

Fonte: RAIS

Elaboração Própria

Na tabela 12, observa-se uma distribuição com os 5570 municípios brasileiros. A variável foi ponderada pela população municipal e apresenta média correspondente a 0,01086, com um desvio padrão de 0,0084. O município que apresenta a maior proporção de microempresas e empresas de pequeno porte instaladas é o município de Abadia dos Dourados (outlier), localizado no estado de Minas Gerais, equivalente ao valor máximo de 0,087. Os municípios de Cachoeira Grande, Marajá do Sena e Jatobá, localizados no estado do Maranhão não possuem microempresas e empresas de pequeno porte. O gráfico 10 ilustra essa distribuição.

Gráfico 10 – Demanda pela Política

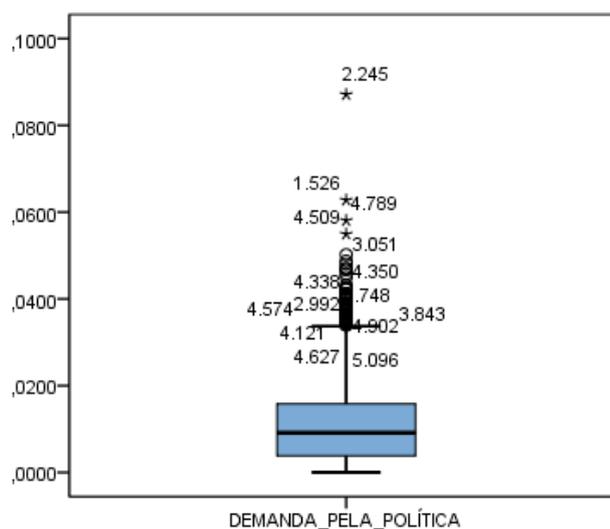


Tabela 13 – Estatística Descritiva (Capacidade Institucional)

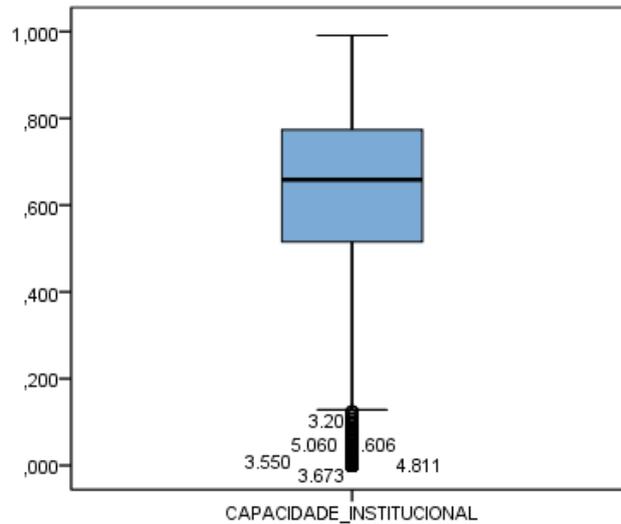
<b>N</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
5503	0,000	0,991	0,60860	0,235673

Fonte: IBGE

Elaboração Própria

Na tabela 13, observa-se uma distribuição com 5503 municípios brasileiros, pois não há registros disponíveis para 67 municípios. A variável foi ponderada pelo número total de funcionários da administração direta municipal e apresenta média correspondente a 0,609, com um desvio padrão de 0,236. O município que apresenta a maior proporção de servidores estatutários é o município de Leme, localizado no estado de São Paulo, o que equivale ao valor máximo de 0,991. Em contrapartida, 314 municípios apresentaram valor mínimo de 0,000 por não possuírem em seu quadro de funcionários servidores estatutários. O gráfico 11 ilustra essa distribuição.

Gráfico 11 – Capacidade Institucional



No Quadro 5, os resultados da regressão logística indicam que as variáveis Redes Formais, Demanda pela Política, Ideologia Partidária, Proximidade Geográfica para as regiões Norte e Sudeste quando comparadas à região Nordeste, Desenvolvimento Econômico e Capacidade Institucional foram significativas para explicar o processo de difusão da Lei Complementar nº 123/2006 no quesito compras públicas.

Quadro 6- Resultados da Regressão Logística

Variáveis	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Redes Formais	0,418	0,033	0,000	1,520
Competição Política	0,142	0,091	0,121	1,152
Ideologia Partidária	-0,075	0,026	0,004	0,928
Proximidade Geográfica (Norte)	0,465	0,121	0,000	1,592
Proximidade Geográfica (Centro-Oeste)	0,228	0,130	0,080	1,255
Proximidade Geográfica (Sul)	-0,192	0,122	0,116	0,826
Proximidade Geográfica (Sudeste)	-1,294	0,101	0,000	0,274
Demanda pela Política	0,193	0,056	0,001	1,213
Desenvolvimento Econômico	0,214	0,063	0,001	1,239
Capacidade Institucional	-0,396	0,127	0,002	0,673
Constante	2,852	0,397	0,000	17,314
Percentual Predito	-	-	-	63%
R quadrado Nagelkerke	-	-	-	0,152

Elaboração Própria

De acordo com os resultados apresentados, os municípios que tiveram os maiores números de atendimentos do SEBRAE destinados às MPEs, identificados pela variável Redes Formais, possuem uma probabilidade 1,520 vezes maior de estar no grupo dos que implementaram a Lei Complementar nº 123/2006 no quesito compras públicas, assim como os municípios que possuem o maior número de microempresas e empresas de pequeno porte instaladas (variável Demanda pela Política) possuem 1,213 vezes mais chances de estar nesse grupo. A comprovação da hipótese de que a presença do SEBRAE nos municípios contribui para a disseminação dessa política reforça a importância do seu papel como principal órgão de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte.

A variável Ideologia Partidária se mostrou significativa para o modelo da regressão, porém o sinal negativo indica que quanto mais à direita no espectro ideológico, menor é a probabilidade de adesão à Lei Complementar nº 123/2006 no quesito compras públicas em 0,928 vezes, o que demonstra conformidade com a teoria estudada.

Em relação à variável Proximidade Geográfica, as regiões Norte e Sudeste foram significativas para o modelo, quando comparadas com a região Nordeste. Observa-se que os municípios localizados na Região Norte possuem 1,592 vezes mais chances de implementarem a Lei Complementar nº 123/2006 no quesito compras públicas. Em contrapartida, os municípios da região Sudeste, em virtude do efeito negativo, possuem uma probabilidade menor de implementar a referida legislação (0,274 vezes).

Além das variáveis independentes, também foram incluídas no modelo as variáveis controle Desenvolvimento Econômico, representada pelo PIB *per capita* e Capacidade institucional, representada pelo número de servidores estatutários ponderado pelo número total de funcionários do município. A variável Desenvolvimento Econômico se mostrou significativa para o modelo, o que indica que os municípios mais desenvolvidos economicamente possuem uma probabilidade 1,239 vezes maior de implementar a Lei Complementar nº 123/2006 no quesito compras públicas.

Contudo, a variável Capacidade Institucional, apesar de ser significativa para o modelo apresentou sinal negativo, o que indica uma probabilidade menor de adesão à lei em estudo em 0,763 vezes nos municípios com maior número de servidores estatutários. De acordo com o resultado, essa variável se comportou de

forma diferente do esperado teoricamente. Tal fato pode ser explicado em função das especificidades da própria Lei Complementar nº 123/2006 para a dimensão compras públicas. Segundo o SEBRAE, seus requisitos podem ser implementados em municípios com características econômicas e sociais diferentes. (SEBRAE, 2012b).

As seguintes variáveis independentes do modelo não foram significativas para explicar o processo de difusão da lei de incentivo às MPEs nos municípios: Competição Política e Proximidade Geográfica para as regiões Sul e Centro-Oeste, quando comparadas à região Nordeste. Quanto à variável Competição Política, a análise descritiva dos dados indicou uma porcentagem bastante elevada de municípios em que as eleições não foram competitivas (88,4%), corroborando para a insignificância da variável no modelo. Esse resultado não apresentou alinhamento com a teoria de difusão de políticas públicas, que prevê uma maior adoção em localidades com eleições consideradas competitivas.

Contudo, a insignificância da variável Proximidade Geográfica para as regiões Sul e Centro-Oeste, quando comparadas à região Nordeste apresenta-se conforme a teoria, pois estas regiões são mais distantes geograficamente da região Nordeste, o que dificulta o acesso da propagação de ideias e inovações.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou identificar, sob a ótica da motivação dos atores políticos, os fatores determinantes que explicam a difusão da lei de incentivo à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas municipais brasileiras, tendo por base as variáveis estudadas pela teoria de difusão de políticas públicas, campo de pesquisa ainda incipiente para o contexto brasileiro, em especial nos governos municipais.

A política pública regulatória apresentada possui um grau de importância relevante para o Estado. A instrumentalização das compras públicas tem uma função muito maior do que apenas prover os órgãos públicos de bens e serviços, pelo contrário, exerce também um papel econômico e social, visto que proporciona às MPEs maiores oportunidades na geração de emprego e renda.

Observou-se através da análise descritiva dos dados que apenas 44,1% dos municípios aderiram à lei em estudo no que se refere ao aspecto das compras públicas, com dados até o ano de 2015, mesmo após a alteração da lei por meio da Lei Complementar nº 147/2014. Esta alteração na lei tornou obrigatória a aplicação do tratamento favorecido e diferenciado para essas empresas nos aspectos anteriormente considerados discricionários ao governante municipal. Nesse sentido, percebe-se que há um grande espaço para avançar no processo de implementação da política pública em análise nessas localidades.

Contudo, para o caso específico dos municípios que já implementaram os benefícios da lei, os resultados encontrados na regressão logística, de forma global, mostraram-se alinhados com as principais variáveis internas, regionais e de difusão estudadas na teoria de difusão de políticas públicas, exceto para as variáveis Competição Política e Proximidade Geográfica para as regiões Sul e Centro-Oeste, insignificantes no modelo proposto e a variável Capacidade Institucional, cujo comportamento foi divergente da teoria. Esse achados revelam que os atores políticos responsáveis por adotar essa legislação possuíram um leque de fatores motivacionais que os levaram a implementar os benefícios da lei, tais como a influência das variáveis Redes Formais, Demanda pela Política, Ideologia Partidária, Proximidade Geográfica para a região Norte quando comparada à região Nordeste e Desenvolvimento Econômico.

Por fim, é importante mencionar que em virtude da não disponibilização dos

dados relativos à variável dependente Implementação da Lei e à variável independente Redes Formais, não foi possível realizar uma análise de dados por painel que contemplasse os anos anteriores, o que possibilitaria um maior enxergamento do processo de difusão nos municípios ao longo do tempo. Outra consideração refere-se à dificuldade de quantificação dos dados relativos às ações formais que o SEBRAE realiza nos municípios (variável Redes Formais), contempladas em suas Diretrizes Estratégicas, quais sejam: treinamento, consultoria especializada e articulação de parcerias. Na tentativa de conseguir essas informações, um questionário foi enviado por meio eletrônico aos gestores do SEBRAE nos municípios, porém obteve-se resposta apenas para 530 municípios, o que enviesaria a pesquisa.

## REFERÊNCIAS

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. Métodos estatísticos para as ciências sociais. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da; AMPARO, Paulo Pitanga do. Política regional brasileira: retrospectiva e novos rumos. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, vol. 2, n. 2, Primavera de 2014, p. 107-132.

BERRY, Frances Stokes and BERRY, William D. State Lottery. Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. American Political Science Review, 84(2), 395-415, 1990.

BERRY, Frances Stokes e BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Theories of the Policy Process. Ed. Paul. A. Sabatier. Westview Press, 2007.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 8029/1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99570/1990. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9317/1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9472/1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9841/1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispendo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520/2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade

de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5450/2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 123/2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 127/2007. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 128/2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 133/2009. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para modificar o enquadramento das atividades de produções cinematográficas, audiovisuais, artísticas e culturais no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 139/2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 12.792/2013. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criando a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, cargo de Ministro de Estado e cargos em comissão, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 147/2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nºs 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. *Revista de Administração (São Paulo)*, vol. 50, nº 4, São Paulo, p. 477-491, out./nov./dez. 2015.

CAPELLA, Ana Claudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta e Marques, Eduardo (org.)

Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis. Tese (Doutorado em Ciência política), Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife, 2009.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, 1972, p. 1-25.

COMPRASNET. Informações Gerenciais de Compras e Contratações Públicas: Micro e Pequenas Empresas. Disponível em <[http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/02-apresentacao-siasg-mpe-\\_2014.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/02-apresentacao-siasg-mpe-_2014.pdf)>. Acesso em 31.05.2015.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.

ELKINS, Z.; SIMMONS, B. On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, pag. 33-51, 2005.

ETZIONI, Amitai (1967). Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FARAH, M. F. S. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Revista de Administração e Diálogo*, v.2, n.11, p.69-89, 2008

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo. v. 18, n. 51, Fev. 2003.

\_\_\_\_\_. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 20, nº 59, outubro, 2005.

\_\_\_\_\_. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados, *Interseções*, Rio de Janeiro, vol. 14, nº 12, pp. 335-371, 2012.

FÁVERO, Luiz Paulo. *Análise De Dados: Modelos de Regressão com Excel, Stata e SPSS*. 1.ed. São Paulo: [Campus - Grupo Elsevier](http://www.campus.com.br), 2015.

FERREIRA. Daniel. A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a Promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5.ed. São Paulo: Atlas,

2010.

GUIMARÃES, Fabrícia Corrêa. As políticas de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Brasil: o caso da Lei Geral de 2006. Tese (Doutorado em Ciência política), Universidade Federal Fluminense - UFF, Rio de Janeiro, 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo: Lua Nova, n. 58, 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010)>. Acesso em 17.06.2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd Edition Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

LIMA, Jonas. Lei Complementar 123/06 – Aplicações. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

LINDBLOM, Charles E (1959). Muddling through: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LOPES, Eliana Barreto de Menezes. O SEBRAE e as relações público- privado no Brasil. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, São Paulo, 2001.

MELO, Natália Máximo e. SEBRAE e Empreendedorismo: origem e desenvolvimento. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2008.

MIRANDA. Cecília Fonseca e. Os Caminhos da Participação Social nas Políticas Públicas: um olhar sobre o Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos municípios brasileiros. Monografia (Bacharelado). Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

NARETTO, Nilton; BOTELHO, Marisa dos Reis; MENDONÇA, Mauricio. A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.27. Jun/dez, 2007. p. 61-115.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, n. 1, 2009. Disponível em <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6593/5319>>. Acesso em 17.06.2014.

NOGUEIRA, M. O.; OLIVEIRA, J. M. Da baleia ao ornitorrinco: contribuições para a compreensão do universo das micro e pequenas empresas brasileiras. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 25, Ipea, 2013.

PIO, Carlos & PORTO, Mauro. "Teoria Política Contemporânea: Política e Economia Segundo os Argumentos Elitistas, Pluralistas e Marxistas, In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Isabel Valladão de Carvalho. O estudo da Política: tópicos selecionados. Paralelo 15, 1998.

PORTAL DO DESENVOLVIMENTO LOCAL. Cresce em 52% a lista dos municípios em que a Lei Geral saiu do papel. Disponível em <<http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/aumenta-numero-lei-geral-implementada-municipios-sebrae-atricon/>>. Acesso em 31.05.2015.

RALIO, V. R. Z.; DONADONE, J. C. Estudo sobre o histórico de atuação do Sebrae na consultoria para micro e pequenas empresas brasileiras. GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas, Bauru, Ano 10, nº 2, abr-jun/2015, p. 33-47.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. 3.ed. 12. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

SEBRAE. Lei Geral das micro e pequenas empresas: a história de uma lei que veio fazer história. Brasília: SEBRAE, 2007. 224 páginas.

\_\_\_\_\_. Manual de Treinamento do Indicador de Implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, Brasília: SEBRAE, 2011.

\_\_\_\_\_. Manual de Desenvolvimento dos Municípios. Brasília: CNM/SEBRAE, 2012. 130 páginas. 2a Edição.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Estratégicas: implementação da Lei Geral nos municípios. Versão 2.0. Brasília: SEBRAE, 2012b.

\_\_\_\_\_. Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa. Brasília: SEBRAE, 2014. 40 páginas.

\_\_\_\_\_. Indicadores MPE. Disponível em <[http://www.agenciasebrae.com.br/indicadores/apresentacao\\_mpe\\_indicadores.pdf](http://www.agenciasebrae.com.br/indicadores/apresentacao_mpe_indicadores.pdf)>. Acesso em 08.07.2014.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DA MICRO E PEQUENA EMPRESA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Disponível em <[www.smpe.gov.br/assuntos/forum-permanente](http://www.smpe.gov.br/assuntos/forum-permanente)>. Acesso em 02.04.2016.

SILVA, Erivam Paulo da. O Uso do Poder de Compra do Estado como Instrumento

de Política Pública: a Lei Complementar nº 123/2006, Sua Implementação. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), FGV, Rio de Janeiro, 2008.

SIMON, Herbert (1955). Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco. In: Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

SOLIMANO, A.; Pollack, M.; Wainer, U.; Wurgaft, J. (2007) Micro Empresas, Pyme y Desarrollo Económico. Chile y La Experiencia Internacional. Documento de Trabajo Working Paper #03. CIGLOB. Disponível em [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000306&pid=S0120-6346201100030000200072&lng=en](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000306&pid=S0120-6346201100030000200072&lng=en). Acesso em 26/04/2016.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman, G.; Arretche, M. e Marques (org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SUGIYAMA, Natasha B. Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, 41 (2), 193-216, 2008.

TAROUCO, Gabriela; MADEIRA, Rafael M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas: Revista de Ciências Sociais* (Impresso), v. 15, p. 24-39, 2015.

TORRES, Nizani Bonamigo; MAYER, Lourenço; LUNARDI, Paulo Roberto Sbaraini. Programa Fornecer – compras públicas para micro e pequenas empresas: licitações como política pública. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013, Brasília. Painel 48 do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - GO. Bom Jesus de Goiás já tem o seu novo prefeito. Disponível em < <http://www.tre-go.jus.br/imprensa/noticias-tre-go/2014/Dezembro/tre-go-realiza-eleicao-em-bom-jesus-de-goias-no-proximo-domingo-7-12> >. Acesso em 12.10.2016.

TURGEON, Mathieu; COÊLHO, Denilson Bandeira. Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais: uma análise do Programa Saúde da Família. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012, Gramado. Anais do 8º Encontro da ABCP. Gramado, 2012.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, p.65-95. Campinas, 2008.

WINTER, S. C. Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G. & PIERRE, J. (orgs.) Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLLET, Michael; FRITZEN, Scott. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 2014.

## ANEXO A – Capítulo V da Lei Complementar nº 147/2014

### CAPÍTULO V

(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

#### DO ACESSO AOS MERCADOS

##### Seção I

##### Das Aquisições Públicas

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Art. 46. A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos

creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial.

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos

do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

## ANEXO B - Questionário do SMLG

Questionário do SMLG nos municípios brasileiros. (Fonte: Miranda, 2013)

### Uso do Poder de Compras

#### Regulamentação

1. Sua legislação prevê licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00? 2. Sua legislação prevê a exigência de subcontratação de MPE, até o limite de 30% do total licitado (valor do objeto licitado)? 3. Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, sua legislação estabelece cota de até 25% do objeto para a contratação de MPE?

#### Operacionalização

4. A prefeitura usa o critério de desempate, e dá preferência de contratação para as MPE? 5. A prefeitura permite a participação das MPEs em certames licitatórios mesmo que apresentem alguma restrição fiscal e concede o prazo para regularização da documentação da vencedora? 6. A prefeitura realiza licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00? 7. A prefeitura exige dos licitantes a subcontratação de MPE, até o limite de 30% do total licitado (valor do objeto licitado)? 8. Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, a prefeitura estabelece cota de até 25% do objeto para a contratação de MPE?

#### Esforço

9. Existe na prefeitura cadastro de fornecedores em que seja possível identificar o porte dos licitantes: EI, ME, EPP, Outros? 10. Os servidores da área de compras públicas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral? 11. As empresas locais foram capacitadas sobre como participar do processo de compras públicas no município? 12. A prefeitura identifica oportunidades para as MPE no seu planejamento de compras? 13. A prefeitura monitora a participação das MPE nas

suas compras? 14. A prefeitura divulga oportunidades para as MPE levantadas no seu planejamento de compras? 15. A prefeitura realiza o pagamento às MPE em até 30 dias corridos após a liquidação? 16. Há maior utilização do pregão presencial em relação ao pregão eletrônico (valor)?

## Resultado

17. Qual a participação das MPE nas compras totais do município?

## Desburocratização

### Regulamentação

18. Sua legislação prevê a classificação das atividades econômicas de acordo com o grau de risco? 19. Sua legislação instituiu o Alvará Provisório para funcionamento imediato de micro e pequenas empresas? 20. Sua legislação instituiu a consulta prévia de localização? 21. Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em residência para as micro e pequenas empresas? 22. Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para as micro e pequenas empresas?

### Operacionalização

23. A prefeitura especificou quais atividades e seus respectivos graus de risco? 24. A prefeitura concede o Alvará de Funcionamento Provisório para atividades classificadas como de baixo/médio risco? 25. A prefeitura instituiu um sistema de consulta prévia de localização? 26. A prefeitura aplica a fiscalização orientadora, observando o critério da dupla visita? 27. A prefeitura unifica a entrada de dados e documentos para a abertura, alteração e baixa de micro e pequenas empresas? 28. A prefeitura concede alvará de funcionamento em residência para as micro e pequenas empresas? 29. A prefeitura concede alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para as micro e pequenas empresas? 30. A prefeitura efetiva a baixa das micro e pequenas

empresas independentemente de débitos tributários municipais?

### Esforço

31. Existe no município um local de atendimento único ao empreendedor? 32. Os servidores responsáveis pelo registro e legalização de empresas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral? 33. A prefeitura realizou revisão de processos e sistemas utilizados na abertura, alteração e baixa de empresas? 34. Há preparação, por parte da prefeitura, para o registro e legalização de empresas por meio eletrônico e integrado ao Estado - REDESIM? 35. A prefeitura desenvolve parcerias com outras instituições que participam do processo de registro e legalização de empresas? 36. A prefeitura realiza ações de divulgação das melhorias no processo de abertura, alteração e baixa de empresas?

### Resultado

37. Qual o tempo médio de abertura de empresas, no que tange às responsabilidades do município?

## **Empreendedor Individual**

### Regulamentação

38. Sua legislação dispensa a exigência do Habite-se do imóvel registrado o EI? 39. Sua legislação prevê a classificação das atividades econômicas de acordo com o grau de risco? 40. Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em residência para os empreendedores individuais? 41. Sua legislação instituiu nota fiscal simplificada? 42. Sua legislação prevê a concessão de alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para os empreendedores individuais?

### Operacionalização

43. A prefeitura mantém a cobrança do IPTU Residencial para o EI que desenvolve

sua atividade na própria residência? 44. A prefeitura especificou quais atividades e seus respectivos graus de risco? 45. A prefeitura concede o Alvará de Funcionamento Provisório para atividades classificadas como de baixo/médio risco? 46. A prefeitura unifica a entrada de dados e documentos para a abertura, alteração e baixa para os empreendedores individuais? 47. A prefeitura concede alvará de funcionamento em residência para os empreendedores individuais? 48. O município obedece as normas nacionais de registro do Empreendedor Individual, não efetuando exigências paralelas? 49. A prefeitura concede alvará de funcionamento em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária para os empreendedores individuais?

### Esforço

50. Os servidores responsáveis pelo registro e legalização de empresas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral? 51. A prefeitura realizou revisão de processos e sistemas utilizados na abertura, alteração e baixa de empresas? 52. A prefeitura realiza ações de divulgação das melhorias no processo de abertura, alteração e baixa de empresas? 53. A prefeitura desenvolve parcerias com outras instituições que participam do processo de registro e legalização de empresas?

### Resultado

54. Qual o grau de inserção dos Empreendedores Individuais formalizados na base de dados do município?

### **Agente de Desenvolvimento**

55. Existe decreto ou portaria que institucionalize o Agente de Desenvolvimento no município ou alguma estrutura (secretaria, fórum, etc) que tenha as atribuições previstas na LC 128/2008? 56. O Agente de Desenvolvimento designado participou de algum curso de formação? 57. O Agente de Desenvolvimento designado participa de alguma Rede de Agentes (local, regional ou nacional)? 58. A prefeitura designou um plano de trabalho efetivo para o Agente de Desenvolvimento?