XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

DANIEL FERREIRA

GUSTAVO ASSED FERREIRA

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Daniel Ferreira, Gustavo Assed Ferreira, José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-296-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública III", reunido no XXV Encontro Nacional do CONPEDI na UNICURITIBA, resulta em um conjunto de artigos de destacada qualidade acadêmica e induvidoso relevo prático, fruto de estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores das mais diversas regiões do país.

Afora o apuro intelectual dos artigos, cumpre ressaltar que os comunicados científicos e as discussões propiciaram debates de largo interesse e repercussão nas mais diversas searas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais, que tiveram a oportunidade de apresentar suas contribuições de forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural. Os artigos ora publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS QUE RESULTAM NO COMBATE AOS ATOS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

2. LEGALIDADE E REGULAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.

4. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ESTRUTURANTE DO DIREITO ADMINISTRATIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PARADIGMA EMERGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA.

5. A PUGNA ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E O INTERESSE PRIVADO EM FACE DO ARRANJO DEMOCRÁTICO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DESMITIFICANDO A PRIMAZIA AUTOCRÁTICA DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO.

6. O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO LICITATORIO E A CONTRATAÇÃO DIRETA DE ADVOGADOS.

7. PEQUENAS EMPRESAS E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA.

8. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS E AS NOVAS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 13.303/2016.

9. O TERCEIRO SETOR REGULAMENTADO: PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE CIDADANIA E EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL APLICADA.

10. NULIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS REFERENTES AO TRÂNSITO.

11. O AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE O CONTROLE PROCESSUAL JUDICIAL ACERCA DE SUA EFETIVAÇÃO.

12. A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS POR INTERESSE SOCIAL DA LEI 11.977 DE 2009.

13. PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL.

14. O PODER DISCRICIONÁRIO DO ESTADO E SUAS VERTENTES. CASO CONCRETO: MODIFICAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL PARA A CONSTRUÇÃO DE CAMPO DE GOLFE - OLIMPÍADAS 2016.

15. TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE INSTITUI O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EXPRESSO.

16. O DIREITO DO SERVIDOR SER REINTEGRADO AO CARGO EM RAZÃO DA ABSOLVIÇÃO POR FALTA DE PROVAS EM PROCESSO CRIMINAL.

17. UM ENSAIO SOBRE A JUSTIFICATIVA DE APROFUNDAR OS ESTUDOS RELATIVOS AO IMPACTO DA FORMA POLÍTICA ESTATAL NA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA.

18. A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO À LUZ DA CRISE HÍDRICA NO ESTADO DE SÃO PAULO.

Como se pode perceber, trata-se de um conjunto de temáticas marcadas pela interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública como um todo, inclusive com a potencial condição de apontar os rumos da pesquisa e das mais candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, pelo que registramos a satisfação em podermos debater com todos os colegas autores e demais participantes.

Parabéns ao CONPEDI, pela qualidade do evento, e os nossos cumprimentos e agradecimentos a UNICURITIBA, pela afetuosa e impecável acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Prof. Dr. Daniel Ferreira – Centro Universitário Curitiba-UNICURITIBA

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC

PEQUENAS EMPRESAS E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA

SMALL BUSINESSES AND DECONCENTRATING ADMINISTRATIVE

Guilherme Adolfo dos Santos Mendes [1]
Gustavo Assed Ferreira [2]

Resumo

As pequenas empresas são frequentemente usadas pelo poder hegemônico do grande capital para se livrar das amarras que a legislação trabalhista impõe. Amparados pela Teoria Crítica, revelamos que essa estratégia reestruturou o modelo econômico da grande fábrica para longas cadeias produtivas. No lugar de empregados, agora o grande capital negocia com pequenos empreendedores numa relação jurídica supostamente entre iguais. O Estado pode reforçar a subserviência da pequena empresa aos interesses da grande, mas também pode contribuir para a emancipação das unidades produtivas de menor porte econômico. Discutimos se a desconcentração administrativa é uma das ações que possuem esse potencial emancipador.

Palavras-chave: Teoria crítica, Desconcentração administrativa, Pequenas empresas

Abstract/Resumen/Résumé

Small businesses are often used by the hegemonic Capital power to get rid of the shackles that labor law imposes. Supported by the Critical Theory, we reveal that this strategy restructured the big factory economic model for long supply chains. Instead of employees, now the Capital deals with small entrepreneurs in a legal relationship supposedly among equals. The State can strengthen the subservience of small businesses to Capital interests, however it can also contribute to the emancipation of the productive units of smaller economic size. We discussed if the administrative deconcentrating is one action that have this emancipatory potential

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Critical theory, Administrative deconcentrating, Small businesses

---

[1] Professor Doutor e orientador pleno no Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP)

[2] Professor Associado e orientador pleno no Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP)

INTRODUÇÃO

O SEBRAE recentemente divulgou que as pequenas empresas respondem por 27% do Produto Interno Bruto (PIB), 40% dos salários e 57% do número de empregos formais no Brasil (SEBRAE MATOGROSSO, 2016).

Esses números revelam que mais de um quarto da riqueza nacional é criada pelos menores atores econômicos, mas também que eles são responsáveis por empregar a maioria dos trabalhadores e, sobretudo, por repartir com seus empregados uma parcela maior da renda que geram, quando comparados aos demais agentes econômicos.

Podemos fazer essa assertiva em razão de o percentual da massa salarial paga pelas pequenas empresas ser maior que o percentual da sua contribuição para a formação do PIB. Assim, além de contribuírem de forma significativa para criação de riquezas, promovem a sua melhor distribuição.

Na verdade, o papel das pequenas empresas para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro vai além. Do ponto de vista econômico, a pequena empresa é o próprio símbolo da oportunidade e da liberdade de iniciativa.

Num referencial microeconômico estático, a multiplicidade de pequenos negócios aumenta o número de atores nos mercados e, assim, os aproxima do modelo ideal de máxima eficiência da concorrência perfeita. Já sob o prisma dinâmico, num movimento denominado “destruição criadora” por Schumpeter (1984, p. 108-113), são costumeiramente as iniciativas de pequena monta que impulsionam avanços tecnológicos e a ruptura dos antigos paradigmas, estagnados por interesse de grandes corporações que buscam reduzir o risco nas suas áreas de negócio.

Quanto ao viés social, os números demonstram que as pequenas empregam mais trabalhadores que todas as empresas de maior porte juntas, com desdobramentos significativos para a consecução dos demais direitos sociais, como saúde e educação.

Também não podemos olvidar a ocupação dos próprios pequenos empresários, que contribuem para o esforço produtivo nacional, não só com seus minguados recursos, mas principalmente com jornadas de trabalho mais extensas que a dos seus próprios empregados. Todavia, esse é um dos pontos que nos leva a adotar uma postura crítica para a análise da estrutura jurídica brasileira.

Dentre os nossos objetivos, não está o de descrever as regras e seus efeitos sobre as atividades desempenhadas pelas pequenas empresas e nem o de propor aprimoramentos segundo o paradigma atual. Com firme esteio no nosso referencial teórico, que é a Teoria Crítica (HORKHEIMER, 1975, p. 125-162), nossa pesquisa busca desvelar as relações de dominação na nossa sociedade e o papel das pequenas empresas neste contexto.

De um modo geral, na tensão capital-trabalho, as pequenas empresas são utilizadas como instrumento de dominação econômico-ideológica com o fito de afastar as conquistas da legislação trabalhista. O modo de produção fordista da grande fábrica deu lugar ao toyotista das longas cadeias produtivas.

No primeiro, o capitalista comprava trabalho, mas passou a se submeter gradualmente ao longo da primeira metade do Século XX a uma legislação cada vez mais favorável ao trabalhador.

No segundo, o grande capital deixou de ter contato direto com a grande massa de trabalhadores ao reservar para si um dos elos da cadeia produtiva, por meio do qual consegue manter o controle de todo o sistema e, assim, continua a exercer a sua posição econômica hegemônica, mas agora sem se submeter a uma disciplina jurídica que reconhece a sua posição de dominância.

Nesse novo modelo, criado com base na falaciosa justificativa de ganhos de eficiência com a especialização, o grande capital livra-se das amarras da legislação trabalhista para operar com um aparato normativo que considera negócios realizados entre empresas como relações jurídicas entre iguais, mesmo quando uma delas é significativamente menor que a outra, dela totalmente dependente e, não raras vezes, seus proprietários eram antigos trabalhadores, que hoje buscam ingenuamente concretizar o sonho do empreendedorismo.

Com base na Teoria Crítica, desenvolvemos um método de pesquisa a partir da constatação de que o pequeno empresário se identifica psicologicamente com o grande capitalista, mas, sob o cunho sociológico, está mais próximo dos seus próprios empregados.

A incongruência entre essas duas dimensões impede que se mobilize para defender seus próprios interesses, os quais não se identificam com os das grandes empresas mesmo pertencentes ao mesmo ramo de negócios.

Pelo contrário, costumam ser antagônicos. O enfraquecimento político dos pequenos empresários repercute sobre a produção normativa e a estrutura do Estado. Em

verdade, o aparato público, influenciado ou até capturado pelo grande capital, contribui para reproduzir e reforçar a submissão da pequena à grande empresa.

O direito e a estrutura estatal são pensados com base nos interesses das grandes corporações, o que dificulta sobremaneira a emancipação dos pequenos empresários, quase todos provindos das fileiras operárias, que nutriram a ilusão de trocar de lado na relação capital-trabalho. Estes passam a se deparar com uma marginalização econômica e social, às vezes, ainda maior que a enfrentada pelos seus próprios empregados, com o agravante de não entenderem as razões da sua nova condição de subserviência.

Dentro deste contexto, o presente artigo tem como problema específico de pesquisa verificar como a estrutura centralizada do estado brasileiro é mais uma das formas de privilegiar o grande capital em detrimento das pequenas iniciativas e propor soluções para mudar essa mordaz realidade.

1 O TRATAMENTO FAVORECIDO PARA AS PEQUENAS EMPRESAS

A maioria das nações, sobretudo as desenvolvidas, dispensa, em alguma medida, mecanismos de estímulo às pequenas empresas. No entanto, só três – Brasil, Portugal e Peru – estabeleceram esta programação já no patamar mais elevado da sua ordem jurídica, a Constituição.

São vários os dispositivos do nosso Diploma Súpero que tratam especificamente de medidas dirigidas às empresas de menor expressão. Podemos citar: o art. 47 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que excluiu a correção monetária para empréstimos anteriormente concedidos aos micro e pequenos empresários; a alínea “d” do inciso III e o parágrafo único, ambos incluídos no art. 146 pela Emenda Constitucional (EC) nº 42/03, por meio dos quais se atribuiu à lei complementar a competência para sistematizar o tratamento jurídico favorecido para as micro e pequenas empresas (Mpes) e para criar um regime único de arrecadação; e o § 9º incluído no art. 195 pela EC nº 47/05, que autorizou a diferenciação das contribuições previdenciárias em função do porte da empresa. Essa diferenciação deve implicar uma tributação menor para os empreendimentos miúdos em relação aos graúdos e não o contrário.

Nada obstante, as disposições constitucionais mais relevantes sobre o tema são o inciso IX do art. 170 e o art. 179. A primeira determina, como preceito da ordem econômica,

o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte. Esse preceito não é destituído de eficácia jurídica. Pelo contrário. Propaga vários efeitos, dentre os quais, o hermenêutico. Exerce a função de vetor da interpretação, não só das camadas inferiores da ordem jurídica nacional, mas também das demais disposições constitucionais, até mesmo originárias, em razão da sua função de conferir coerência orgânica ao nosso sistema jurídico.

O art. 179 da CF, por exemplo, determina a simplificação de obrigações jurídicas, mas isso não valida toda e qualquer medida simplificadora, porque há aquelas que prejudicam os menores.

Na seara tributária, a medida mais simplificadora de todas – o estabelecimento de um tributo de valor fixo – seguramente é mais gravosa para os pequenos. Desse modo, não pode ser adotada, dentre outras razões, por força do primado do favorecimento estampado no art. 170, inciso IX.

Por outro lado, o artigo 179 especifica os modos de favorecimento que correspondem a mitigações (simplificar, reduzir e eliminar) de obrigações. Isso, contudo, não invalida outros meios de favorecimento que vierem a ser adotados pelo legislador – como a ampliação de direitos, tais como a concessão de linhas de financiamento com juros subsidiados e a transferência de tecnologia desenvolvida por entes governamentais –, pois são medidas amparadas pelo inciso IX do art. 170.

O favorecimento, pois, possui precedência hermenêutica sobre todos os demais dispositivos da nossa ordem jurídica que digam respeito ao tema do tratamento das pequenas empresas, inclusive aqueles de índole constitucional.

Já a segunda disposição – o citado artigo 179 –, ao determinar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, com o fito de as incentivar pela simplificação, redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, qualifica o tipo de favorecimento.

Este deve ser: i) universal, pois se impõe a todas as pessoas jurídicas; ii) gradativo, ou seja, os incentivos devem ser mais intensos na medida inversa do porte da empresa – característica que é deduzida em razão da discriminação entre microempresa e empresa de pequeno porte –; e iii) alternativo, vale dizer, o favorecimento pode ser empreendido por meio de diversos mecanismos – preferencialmente, pois expressas, pela

redução, eliminação ou simplificação de obrigações –, mas também por meio da concessão de direitos, como subsídios governamentais.

Nesse passo, contudo, devemos indagar o caráter teleológico do favorecimento às Mpes, ou seja, quais razões orientaram a sua previsão constitucional.

De início, vale asseverar que não se trata de uma preferência constitucional por um porte econômico. A Constitucional Federal, ao prever o favorecimento das pequenas empresas, não faz uma escolha por um modo de produção calcado prioritariamente em pequenos atores econômicos. O favorecimento tem por premissa apenas o reconhecimento de que as menores unidades produtivas têm mais dificuldades para se desenvolver que as unidades de maior porte.

Assim, a primeira e mais óbvia razão para o favorecimento é dar específico cumprimento ao ditame superior da isonomia – tratar os iguais, igualmente, e os desiguais, desigualmente, na medida das suas desigualdades.

É evidente que o porte empresarial é diferença, juridicamente relevante, apta a legitimar a implementação de regimes jurídicos particulares em prol dos menores. Afinal, inúmeras são as desvantagens que as pequenas empresas têm em relação aos macro empreendimentos, tais como: dificuldade de acesso ao crédito, a qual, mesmo quando superada, impõe a submissão a juros elevados; custos fixos de diversas ordens que oneram mais intensamente o empreendimento na medida inversa ao seu porte (o efeito oposto ao conhecido "ganho de escala", que opera favoravelmente aos maiores empreendimentos); restrições de acesso a novas tecnologias (OECD, 1994, p. 3), etc.

Desse modo, o favorecimento às pequenas empresas não deve ser interpretado como um privilégio, nem como uma preferência constitucional em detrimento das empresas de maior porte econômico, mas sim como uma medida jurídica de reequilíbrio de situações concretas naturalmente desniveladas.

Todavia, o favorecimento para as Mpes foi previsto expressamente no patamar constitucional em razão de outros tantos objetivos alvissareiros. Medidas que estimulem a criação, a sobrevivência e a ampliação de pequenas empresas colaboram enormemente e sob múltiplos aspectos para o objetivo constitucional maior de promover o desenvolvimento nacional. Afinal, o tratamento favorecido:

> (...) não se limita a buscar a igualdade entre as diversas empresas quanto ao seu porte, muito menos corresponde apenas a cuidar de desvalidos

> econômicos. O regime jurídico especial para as pequenas unidades produtivas é instrumento para a consecução de diversos e relevantes intentos constitucionais. De um lado, tem por escopo preservar as bases capitalistas de produção constantemente corroídas pelas distorções do modelo liberal, sendo uma delas a concentração econômica que afasta o mercado real do modelo ideal da concorrência perfeita de máxima eficiência; de outro, visa atender os mais variados direitos da ordem social por meio da ampliação das oportunidades de trabalho. (MENDES, 2015, p.111)

No plano econômico, sob o enfoque estrito de promover o maior patamar da renda nacional, independentemente da sua distribuição, o estímulo às pequenas unidades produtivas colabora para a pulverização do mercado, aproximando-o do ponto de máxima eficiência do modelo ideal da concorrência perfeita, em que nenhum agente isolado é capaz de influenciar o preço e a quantidade produzida. Também contribui para a dinâmica contínua da máquina capitalista de oferecer novos bens e serviços numa perpétua reestruturação produtiva, a que Schumpeter chamou de "destruição criativa".

No campo social, que humaniza o desenvolvimento ao considerar, não só o que e quanto se produz, mas sobretudo quem irá se beneficiar desta produção, o favorecimento das pequenas empresas contribui para a concretização do direito ao trabalho e, por conseguinte, de todos os demais direitos sociais, como saúde, educação e moradia.

O trabalho, contudo, nas pequenas unidades de produção de bens e serviços não é realizado apenas por empregados, mas também pelos micro e pequenos empreendedores, os quais, não raro, também já se perfilaram um dia nas linhas operárias e continuam a devotar esforços físicos e intelectuais em jornadas amiúde mais extensas que a dos seus próprios empregados.

Essa situação insere-se no contexto descrito por Faria:

> Com as técnicas de 'terceirização' e subarrendamento de mão-de-obra, o capital e o trabalho se transformam em vendedores de mercadoria, não se confrontando mais como interesses antagônicos, mas como comerciantes. Quando é terceirizado ou subcontratado, o antigo trabalhador com carteira assinada e jornada semanal limitada se torna um produtor 'independente' de bens e serviços, um vendedor de trabalho materializado que foi produzido antes de entrar na esfera de circulação, uma fonte potencializada de auto-exploração (FARIA, 2004, p. 232).

Apesar da grande contribuição das pequenas empresas para o desenvolvimento socioeconômico nacional, não podemos fechar os olhos para a precarização das relações de

trabalho, em que o grande capital transfere a maior parte dos seus trabalhadores para fora da pessoa jurídica centralizadora dos lucros obtidos por meio de uma extensa cadeia produtiva formada por inúmeras pequenas empresas.

Os trabalhadores, que outrora desempenhavam as suas atividades numa fábrica verticalizada e recebiam salários diretamente do grande capitalista, passam a ocupar, nessas diminutas unidades de produção de bens e serviços, as posições de pequenos empresários submetidos a uma jornada juridicamente ilimitada de trabalho ou de empregados mesmo, mas agora de uma pequena empresa sempre ameaçada pelo risco da falência ao menor sinal de crise econômica ou mudança do seu mercado de atuação.

É por isso que Montaño, para fins de análise socioeconômica segrega as pequenas empresas em dois tipos: (i) de produção final e (ii) "satélites". Enquanto as primeiras estariam livres no mercado e seriam, a princípio, capazes de definirem seu tipo de produto, qualidade, preço, clientes, dentre outras variáveis; as segundas estão atreladas a processos produtivos geralmente governados por uma grande empresa (MONTAÑO, 1999, p. 21-23).

Essa mesma classificação, cujo critério de especificação é a relação com grandes empresas, também pode ser encontrada em DIESTE, que denomina seus tipos em pequenas empresas "autônomas" e "dependentes" (1997, p. 55-56), e em SOLOMON ao constatar que:

> As pequenas empresas que dependem de um único cliente ou fornecedor para uma parcela considerável de seus negócios não são verdadeiramente independentes. São, na realidade, satélites vulneráveis às vicissitudes das modificações nas fortunas ou estratégias de seus clientes e superiores ostensivos (1986, p. 282).

Desse modo, as pequenas empresas satélites ou dependentes podem estar sob o jugo tanto de grandes fornecedores, quanto de grandes fornecedores e até, na pior situação de todas, sofrer a opressão pelos dois lados.

Assim como uma grande empresa pode se colocar como força atrativa de pequenas empresas tanto ao vender como ao comprar (é o caso das montadoras que compram peças de pequenas fábricas e vendem automóveis para concessionárias igualmente diminutas), pequenas empresas podem sofrer a atração dos dois tipos de grandes empresas, vale dizer, pode, a um só tempo, adquirir parte significativa dos seus insumos de um grande fornecedor e vender a maior parcela da sua produção também para uma grande empresa.

É o caso, por exemplo, de pequenos fabricantes de calçados, que compram o couro de frigoríficos de grande porte e vendem seu produto final a um único grande atacadista ou exclusivamente a uma grande rede de varejo. Não há dúvidas de que esse tipo de pequena empresa, ao sofrer atração "gravitacional" de grandes corporações nos dois lados do seu negócio, é o mais propenso a se esfacelar.

Nada obstante, na relação satelitária, há a probabilidade de a grande empresa orbitada ter algum compromisso com suas pequenas empresas satélites, mas suficiente apenas para lhes garantir a sobrevivência. Não é provável que obtenham ganhos que lhes permitam galgarem porte mais elevado de produção. Como observa McGee:

> Pequenas empresas podem efetivamente perder a sua independência ao se atarem, como fornecedores, a grandes compradores, por meio de assistência técnica, crédito comercial, contratos de longo prazo e assim por diante. Alguns pequenos fornecedores podem prosperar nesta estrutura quase verticalmente integrada, mas crescem e prosperam como satélites do comprador de maior porte, não através de sua própria força e independência[1].

Desse modo, as políticas públicas de incentivo às pequenas empresas não devem ser implementadas exclusivamente sob o ingênuo paradigma de que esses agentes econômicos contribuem para o desenvolvimento nacional.

Mesmo medidas supostamente dirigidas ao fomento de pequenas empresas podem apenas reforçar o modelo dominante atual e até favorecer as grandes corporações no lugar das pequenas empresas, destinatários diretos de tais políticas, mas que exercem apenas a função de transferir a vantagem ao seu beneficiário final – as empresas de maior porte que se localizam nos elos estratégicos das cadeias de produção. É o caso, por exemplo, de benefícios fiscais, dirigidos a pequenas empresas satélites, sorvidos pela grande empresa por meio da imposição de novos preços na negociação desequilibrada entre as duas.

2 DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO MEDIDA DE REELABORAÇÃO ESTRUTURANTE EM PROL DAS PEQUENAS EMPRESAS

[1] Tradução livre de McGEE, pág 182-183: "Small firms can effectively lose their independence as large buyers tie-in their suppliers through technical assistance, trade credit, long-term contracts and so on. Some small suppliers may prosper on this quasi-vertically integrated structure but they grow and prosper as satellites of the larger buyer, not through their own strength and independence".

O favorecimento das pequenas empresas pode ser realizado por dois tipos de medidas: (i) as exclusivas e (ii) as gerais. As primeiras são aquelas que tem por destinatários apenas as pequenas empresas. É o caso da redução de obrigações tributárias, da concessão de linhas especiais de crédito e da transferência de tecnologia desenvolvida por entidades estatais.

Já as segundas alcançam um número maior de agentes (inclusive grandes empresas), mas são capazes de produzir efeitos mais benéficos para as pequenas empresas que para os demais destinatários. Desse tipo, podemos citar a simplificação por completo de regimes jurídicos tributários, como a proposta de unificação das contribuições ao PIS e a Cofins, e a redução dos juros aplicados pelos bancos no mercado interno, uma vez que grandes empresas possuem acesso a financiamento externo menos oneroso.

As medidas exclusivas compõem claramente o modelo constitucional adotado. Afinal, o citado art. 179 da Constituição Federal expressamente prevê o fomento das pequenas empresas por meio da mitigação de obrigações suportadas pelas empresas em geral.

Esse modelo está calcado na premissa de que a ordem jurídica nacional possui uma complexidade tal que dificulta o nascimento e o desenvolvimento saldável das iniciativas de pequena monta. Ademais, essa complexidade seria irremediável. Desse modo, seria necessário criar regimes especiais que permitissem a sobrevivência das pequenas empresas num cenário normativo inóspito para a sua diminuta compleição econômica.

Esse tipo de solução, contudo, traz outros inúmeros problemas. Regimes jurídicos excepcionais, sobretudo quando juridicamente estabelecidos como opcionais, submetem-se a métodos arcaicos de hermenêutica jurídica, segundo os quais exceções devem ser interpretadas restritivamente.

Ademais, em razão do seu caráter “facultativo”, ou seja, de as pequenas empresas poderem a eles se submeter, mas também às regras do regime geral, é tolerada a imposição de obrigações não extensivas às demais empresas. Exemplo disso é a necessidade de perene regularidade fiscal da pequena empresa para a sua manutenção no regime simplificado de tributação nacional estabelecido pela Lei Complementar nº 123/06, conforme o art. 17, inciso V.

Há ainda a concessão de benefícios a setores econômicos específicos, mas não extensíveis justamente às pequenas empresas por se considerar que já se favorecem de um regime desenhado especialmente para elas, o que leva a novos desequilíbrios concorrenciais

em desfavor dos menores empreendimentos. Podemos citar como exemplo disso, o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) e o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID) criados, respectivamente, pelas Leis Lei nº 11.488/07, 11.196/05 e 12.598/12.

Por fim, em momentos de crise econômica, as medidas especiais criadas para salvaguardar as pequenas empresas são consideradas favores discricionários e, portanto, passíveis de extinção para reduzir as despesas do Estado ou para aumentar as suas receitas.

Em 1985, nos Estados Unidos da América, o governo republicano de Ronald Reagan, com o fito de reduzir o tamanho do Estado, propôs a extinção do *Small Business Administration* (SBA) criado em 1952 para fazer frente à hegemonia econômica que as grandes corporações americanas obtiveram no curso da Segunda Grande Guerra (BEAN, 2001, p. 110).

No Brasil, recentemente em 2016, uma das medidas de ajuste fiscal ventiladas pelo Governo Temer foi a redução das desonerações tributárias dirigidas às pequenas empresas[2].

Numa perspectiva crítica, contudo, não podemos aceitar passivamente que a nossa estrutura de Estado e o sistema normativo devem compor necessariamente um ambiente nada hospitaleiro para as pequenas empresas e que obrigaria a criação de regimes especiais como o único remédio para incentivar esses diminutos agentes econômicos; remédio, contudo, que produz graves efeitos colaterais.

Parte significativa dos problemas enfrentados pela pequena empresa decorre da quase ausência de representatividade dos seus proprietários pelos motivos já expostos. Essa lacuna política faz com que o Estado e o seu aparato normativo sejam orientados para a solução dos problemas típicos da grande empresa e, assim, os Poderes Públicos colaboram para reproduzir o modo de dominação então implanto.

Essa cultura deve ser rompida em todas as esferas de poder. É necessário considerar a pequena empresa, já de início, nas formulações normativas, na aplicação do direito e na execução das atividades administrativas.

[2] Conforme reportagem da revista Exame, disponível em http://exame.abril.com.br/economia/noticias/governo-propoe-tributar-herancas-em-ate-25; acesso em 01/09/2016.

O princípio do favorecimento das pequenas empresas, estampado no art. 170, inciso IX, da Constituição Federal, ao revés de orientar a criação de tratamentos jurídicos diferenciados, deve ser compreendido como um vetor hermenêutico dirigido a todos os agentes públicos para considerarem o impacto de suas ações sobre as empresas de menor compleição econômica.

É nesse contexto que a desconcentração geográfica se insere como medida que beneficia todos os administrados, mas em grau mais intenso os pequenos empreendimentos.

Afinal, a estruturação oposta, ou seja, a concentração da atividade pública em poucos locais específicos impõe gastos de deslocamento e estadia que comprometem parcela bem mais significativa dos escassos recursos dessas empresas e que podem até inviabilizar o exercício de seus direitos.

Nesse passo, vale destacar que a doutrina administrativista faz distinção entre descentralização e desconcentração. A primeira corresponde à transferência de atividades públicas a pessoa distinta do Estado, já a desconcentração se dá no interior do próprio ente público, quando há repartição das suas competências e poderes decisórios entre os seus diversos escalões hierárquicos (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 153-154).

Todos esses meios visam garantir maior eficiência ao Estado, mas esta eficiência não deve ser ensimesmada. A estrutura estatal deve levar em consideração o todo social, ou seja, não só as despesas que economiza, mas também os sacrifícios que impõe à sociedade.

Um único ponto de prestação de serviço público num vasto território pode reduzir os gastos estatais, mas repercutirá negativamente com maior intensidade sobre toda a sociedade, inclusive sobre as pequenas empresas e na proporção inversa da sua compleição econômica.

Nesse contexto, a desconcentração não deve ser promovida apenas como forma de garantir maior eficiência da máquina pública por meio da especialização dos seus órgãos; deve, sobretudo, corresponder à medida de inclusão social pela dispersão geográfica da presença estatal.

A desconcentração territorial é, desse modo, um mecanismo de concretização do ditame norteador do favorecimento que não contribui para a reprodução do paradigma atual de hegemonia dos grandes conglomerados econômicos, hoje satisfeitos com a localização em único ponto do território nacional – geralmente a Capital Federal – de diversas instâncias públicas, como o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), em cujas reuniões de

julgamento se franqueia a sustentação oral dos administrados, meio eficiente de defesa, mas raramente empregado por pequenas empresas.

Ademais, para além da descentralização geográfica, a administração pública deveria ainda intensificar a difusão digital das suas atividades, especialmente daquelas que exigem o exercício uno do poder decisório. No exemplo do CARF, deveria ser franqueada a realização remota de sustentações orais. Medidas dessa natureza são indicadas há muitos anos por especialistas (BERTUCCI & SENESE, 2007, p. 52).

Favorecer pequenas empresas não deve corresponder necessariamente a tratá-las de uma forma especial, mas, acima de tudo, a levá-las em consideração em cada atividade estatal desenvolvida.

Do contrário, como observa SOLOMON:

> Sem regulamentação, o capitalismo conduz rapidamente à concentração econômica e à liquidação da pequena empresa, ou à sua redução à subserviência.
>
> (...)
>
> Isto representa um perigo constante, pois as atividades gerais do governo favorecem as grandes empresas. Uma das ironias da moderna economia é o fato de que as grandes empresas, que já desfrutam de vantagens competitivas sobre as pequenas empresas, obtêm, no cômputo geral, uma vantagem suplementar através da intervenção do governo – exagerando assim, em vez de nivelar, as desigualdades no "campo de jogo" dos negócios (1986, pág. 303).

Pensar na repercussão de cada ação estatal sobre as atividades das pequenas empresas se contrapõe a uma visão faraônica, frequentemente cultuada no Brasil. Um grande país, uma nação poderosa e uma economia pujante não são aqueles que acolhem os grandes empreendimentos em detrimento dos pequenos.

É necessário o equilíbrio nas iniciativas públicas, equilíbrio este só alcançado por meio de medidas que efetivamente levem em consideração, em cada pormenor, a peculiar situação das múltiplas desvantagens em que se encontram os menores negócios.

CONCLUSÃO

Em todas as ações públicas, os impactos sobre os menores empreendimentos devem ser considerados previamente. Não atende ao primado constitucional do favorecimento às pequenas empresas a criação de qualquer tratamento legal ou administrativo como modelo geral para só depois serem estabelecidas regras especiais para contemplar as pequenas empresas.

Medidas dessa estirpe só reforçam o modelo atual de dominação que o grande capital exerce sobre as pequenas empresas como meio de se desgarrar das amarras da legislação trabalhista.

A descentralização administrativa e a pulverização de todas as atividades públicas, por meio de políticas de inclusão digital, são medidas que beneficiam todos os administrados, pessoas físicas e jurídicas, mas com efeitos benéficos mais intensos para os pequenos empreendedores numa ruptura de paradigma da sua subordinação econômica e, portanto, com grande potencial emancipador.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros, 2013.

BEAN, Jonathan J. Big Government and Affirmative Action: **The Scandalous History of the Small Business Administration**. Lexington, KY: University Press of Kentucky, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo, Max Limonad, 2003.

BERTUCCI, Guido & SENESE, Maria Stefania. **Decentralization and Electronic Governance**. In: Decentralizing governance : emerging concepts and practices / G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, editors. Washington, D.C , Brookings Institution Press, 2007; p. 43-55.

DIESTE, Juan Francisco. **Relações de trabalho nas pequenas e médias empresas**. Tradução de Edilson Alkmim Cunha. São Paulo, LTr, 1997.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 2004.

HORKHEIMER, M. **Teoria Tradicional e Teoria Crítica**. In: BENJAMIN, W. HORKHEIMER, M; ADORNO, T. W.; HARBERMAS, J. Textos Escolhidos (Os pensadores, XLVIII). São Paulo, Abril Cultural, 1975.

MCGEE, John. **Barriers to Growth: The Effects of Market Structure**. In: Barriers to Growth in Small Firms. Londres e Nova Iorque, Routledge, 1989.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. **Simples Nacional: Análise da Constitucionalidade das Exclusões Setoriais**. In: Anais do III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid, ES. Madrid, Edições Laborum, 2015.

_____. **Princípio da eficiência**. In: Princípios de Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 2012.

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

MORAES, Luiz Augusto**. A ideologia da microempresa**. Curitiba, edição independente, 1986.

OECD (OCDE). **Taxations and Small Businesses**. Paris, OECD, 1994.

SEBRAE MATOGROSSO. **Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil**. Cuiabá, [2016] Disponível em:< http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/Micro-e-pequenas-empresasgeram-27%25-do-PIB-do-Brasil>. Acesso em: 24 fev. 2016.

SCHIFFER, Mirjam & WEDER, Beatrice. **Firm Size and the Business Environment**: worldwide Survey Results. Discussion paper nº 43. Washington, Banco Mundial, 2001. Disponível em www.worldbank.org; acesso em 22 de setembro de 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

SOLOMON, Steven. **A grande importância da pequena empresa: a pequena empresa nos Estados Unidos, no Brasil e no Mundo**. Tradução de M. R. da Cruz. Rio de Janeiro, Nórdica, 1986.

SOMMERS, Paul & COLE, Roland J. **The Costs of Complying with Government Requirements: Are Small Firms Disproportionately Impacted?.** In: Small Business in a Regulated Economy: Issues and Policy Implications. New York, Quorum Books, 1988

WAUGH Jr., William L. & WAUGH Deborah McCorkle. **Economic Development Programs of State and Local Governments and the Site Selection Decisions of Smaller Firms**. In: Small Business in a Regulated Economy: Issues and Policy Implications. New York, Quorum Books, 1988

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karem Elsabe Barbosa. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2004.

ZANGARI JÚNIOR, Jurandir. **O direito do trabalho e as pequenas e microempresas: uma proposta de tratamento jurídico diferenciado**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PUCSP, 2007.