

Da Sobrevivência à Autonomia: O Papel do Estado na Promoção do Empreendedorismo Popular como Ferramenta de Inclusão Produtiva

Jhonas Max Guimarães Dias
PPGCIS – PUC-Rio | jhonas.gdias@gmail.com
ORCID: 0009-0003-8497-0476

Resumo: Este artigo defende o empreendedorismo popular como elemento estratégico das políticas públicas de inclusão produtiva no Brasil, com potencial para contribuir de forma efetiva e sustentável para a redução da pobreza. A partir de uma revisão integrativa de literatura e documentos oficiais, analisa-se como o marco legal, os instrumentos de fomento e as capacidades estatais podem transformar o empreendedorismo de estratégia de sobrevivência em vetor de autonomia econômica e desenvolvimento regional. O texto articula aportes teóricos clássicos e contemporâneos das Ciências Sociais, Economia Política e Administração Pública, destacando a importância da atuação integrada das esferas federal, estadual e municipal. Conclui-se que, quando sustentado por financiamento orientado, qualificação permanente e coordenação multinível, o empreendedorismo popular configura-se como instrumento de cidadania econômica capaz de dinamizar economias locais e promover justiça social.

Palavras-chave: empreendedorismo popular, inclusão produtiva, políticas públicas, desenvolvimento regional, pobreza.

Abstract

This article argues that popular entrepreneurship is a strategic component of public policies for productive inclusion in Brazil, with the potential to effectively and sustainably reduce poverty. Based on an integrative review of literature and official documents, it examines how the legal framework, support instruments, and state capacities can transform entrepreneurship from a survival strategy into a driver of economic autonomy and regional development. The text combines classical and contemporary theoretical contributions from Social Sciences, Political Economy, and Public Administration, emphasizing the importance of integrated action by federal, state, and municipal governments. It concludes that, when supported by targeted financing, continuous training, and multi-level coordination, popular entrepreneurship becomes an instrument of economic citizenship capable of boosting local economies and fostering social justice.

Keywords: popular entrepreneurship, productive inclusion, public policies, regional development, poverty

Introdução

A persistência de altos índices de pobreza no Brasil, notadamente em suas dimensões monetária, de acesso a serviços básicos e de participação econômica, continua a desafiar políticas públicas que pretendem ir além do alívio momentâneo da carência. A nossa história recente mostra, contudo, que “os insucessos na superação da pobreza no Brasil definitivamente não parecem resultar de falta de compromisso” (Paes de Barros, 2022, p. 10). Como lembra Paes de Barros (2022), a Constituição Federal (Brasil, 1988), no Item III do Art. 3º, diz que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza [...]” (Paes de Barros, 2022, p. 9), assim como o 1º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) estipula como meta para o Brasil eliminar, em todas as localidades, toda sorte de pobreza (Nações Unidas, 2021).

Embora as duas últimas décadas tenham visto avanços em programas de transferência de renda e demais programas de combate à miséria, o Brasil ainda possui um contingente significativo de pessoas em vulnerabilidade social. Segundo dados divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em dezembro de 2024 (IBGE, 2024), o Brasil registrou 27,4% de sua população abaixo da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial (US\$ 6,85 PPC por dia ou R\$ 665,00 por mês) no ano de 2023. Ao passo que a proporção da população abaixo da linha da extrema pobreza (US\$ 2,15 PPC por dia ou R\$ 209,00 por mês) foi de 4,4% no mesmo período. Em termos numéricos, possuímos 59 milhões de pessoas em situação de pobreza, e 9,5 milhões em extrema pobreza. Mesmo que ainda lidemos com números alarmantes neste sentido, o Brasil já provou saber reduzir a pobreza, afinal, “do início do milênio até 2015 o Brasil reduziu a porcentagem de pessoas em famílias com renda per capita inferior à linha da pobreza de 18% para 6% (Paes de Barros, 2022, p. 9), tendo sido, ao todo, 25 milhões de pessoas retiradas da pobreza ao longo desse período. Um feito inquestionável na luta contra a miséria.

Os números de pobreza no Brasil, elencados no parágrafo anterior, reforçam a necessidade de dedicarmos especial atenção às políticas públicas voltadas à superação desse fenômeno. O desafio não recai necessariamente na ausência de recursos suficientes para sanar o problema em questão, afinal, como nos mostra Paes de Barros (2022), a soma da renda que falta à parcela mais pobre da população brasileira representa apenas cerca de 2% do total destinado pelo Estado brasileiro às políticas sociais. Claramente estamos comprometidos e dispomos de recursos suficientes para esse enfrentamento, a dificuldade está em estabelecer o desenho mais eficaz para as políticas. As trajetórias de famílias em situação de vulnerabilidade permanecem frequentemente circunscritas à lógica da sobrevivência, com reduzidas oportunidades de acumular ativos, diversificar fontes de rendimento e ampliar liberdades substantivas (Sen, 2020). Nesse cenário, políticas de inclusão produtiva surgem como alternativa capaz de articular trabalho, geração de renda e pertencimento social. Entretanto, tal alternativa somente alcança seu potencial transformador quando respaldada por um arranjo estatal que garanta condições estruturais mínimas para sua execução, como investimento contínuo em educação básica e

profissionalizante, fomento à atração de empresas e geração de emprego, favorecimento de bom ambiente para negócios e crescimento econômico e melhorias em serviços básicos (saúde, saneamento, transporte e outros).

Compreender a pobreza como privação de capacidades (Sen, 2020) e, simultaneamente, entender pobres como aqueles com renda abaixo da linha de pobreza estabelecida, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade (Rocha, 2006), exige que políticas de inclusão ultrapassem a dualidade clássico-assistencialista entre proteção e promoção. A noção de inclusão produtiva, aqui tratada como um continuum que parte do acesso a renda básica e culmina na autonomia econômica, pressupõe instrumentos capazes de ativar competências profissionais, ampliar oportunidades de inovação e sustentar encadeamentos locais. Em outras palavras, trata-se de deslocar o eixo da discussão do mero consumo para a geração de valor no território, condição fundamental para romper ciclos intergeracionais de pobreza.

É importante frisar que as políticas de transferência condicionada de renda no Brasil, há tempo testadas nas esferas municipal, estadual e principalmente federal, a exemplo do Bolsa Família, possuem sucesso incontestável na redução da pobreza e se traduzem como instrumento indispensável nessa luta, porém, segundo Paes de Barros (2022), não suficiente, nem central. Como defendido pelo autor, é necessário um processo bem sucedido de inclusão produtiva para a superação da pobreza de forma efetiva e duradoura, através da renda autonomamente obtida pelo trabalho de membros da família em idade ativa, resultando em um valor que ultrapasse a linha da pobreza (Paes de Barros, 2022).

A proposta central desse trabalho é defender o empreendedorismo como peça importante de políticas públicas de combate à pobreza voltadas para a inclusão produtiva, além de destacar a importância do papel do Estado e das esferas administrativas subnacionais na implementação de políticas de fomento ao empreendedorismo. Estados e municípios devem desenvolver políticas de inclusão produtiva dada à importância de se promover o desenvolvimento regional, haja vista que tais entes administrativos detêm maior domínio sobre as especificidades de seus territórios, podendo elaborar políticas moldadas às suas respectivas particularidades e necessidades.

Do ponto de vista teórico, o empreendedorismo é abordado neste trabalho a partir de quatro vertentes complementares. Em Schumpeter (1942) encontra-se a visão de destruição criadora, na qual o empreendedor introduz novas combinações produtivas que reordenam mercados. Drucker (1985) traz o empreendedorismo como prática sistemática de gestão de oportunidades derivadas de mudanças tecnológicas e sociais. Singer (2002) convida a olhar para a economia solidária, resgatando experiências associativas e autogestionárias que se adensam em contextos de informalidade. Por fim, Mazzucato (2013) recoloca o Estado como agente que assume riscos, coordena missões e cria mercados em vez de apenas corrigi-los. Em diálogo com esses autores, compreendemos o empreendedorismo popular não simplesmente como estratégia individual de fuga da

pobreza, mas como componente de um projeto público de desenvolvimento que articule inovação, proteção social e justiça distributiva.

Na prática, tal projeto demanda arquitetura institucional integrada: marco legal estável que garanta direitos (por exemplo, a Lei Complementar 123/2006, que estabelece tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas), instrumentos de crédito produtivo orientado (Lei 13.636/2018), políticas de capacitação e assistência técnica permanentes, mecanismos de compras públicas que gerem demanda previsível e ações de valorização das economias locais. Ao reunir esses vetores, o Estado converge proteção social e dinamização econômica, transformando o empreendedorismo popular em ponte entre políticas assistenciais e estratégias de desenvolvimento territorial.

Apesar dos avanços normativos, a literatura nacional ainda parece carecer de sínteses teóricas que articulem empreendedorismo, inclusão produtiva e cidadania econômica sob o prisma das capacidades estatais. Este artigo pretende ajudar a preencher essa lacuna ao defender que fomentar o empreendedorismo popular possui relevância para se traduzir em políticas públicas legítimas e direito social quando vinculado a arranjos que asseguram escala, permanência e resultados mensuráveis em termos de autonomia individual e familiar. Valendo-se de um ensaio teórico que combina aportes das Ciências Sociais, da Economia Política e da Administração Pública, argumenta-se que tal estratégia é condição necessária, ainda que não suficiente, para deslocar indivíduos e coletivos da esfera da sobrevivência para a da autonomia.

O presente trabalho está organizado em três seções além desta introdução. A primeira apresenta os procedimentos metodológicos, explicitando critérios de seleção bibliográfica e escopo analítico. A segunda reconstrói o referencial teórico, articulando contribuições clássicas e contemporâneas sobre empreendedorismo, inovação, capacidades e desenvolvimento. Na terceira, são discutidas as proposições centrais que relacionam marco legal, instrumentos de fomento e justiça social. A quarta e última seção conduz a discussão sobre implicações institucionais, limitações e métricas de avaliação, e já realiza a conclusão sintetizando achados e sugerindo agenda para formulação e pesquisa futuras.

Com isso, espera-se demonstrar que políticas de empreendedorismo popular, quando formuladas de forma integrada e orientadas por missões públicas de redução da pobreza, podem transformar a condição de sobrevivência em caminho de autonomia econômica, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inovadora.

2. Procedimentos Metodológico

Este artigo se baseia em uma revisão integrativa de literatura e de documentos oficiais. O objetivo foi reunir e organizar evidências sobre empreendedorismo popular, inclusão produtiva e desenvolvimento regional, relacionando esses temas ao papel do Estado. Esta opção metodológica se justifica porque o problema discutido atravessa áreas que costumam aparecer separadas, e a análise exige colocá-las em diálogo para sustentar o argumento do trabalho.

A busca de referências foi realizada nas bases Scopus, SciELO e Periódicos CAPES, bem como nos repositórios institucionais do Ipea, do IBGE e do Sebrae, além da legislação e de atos normativos pertinentes. O recorte temporal adotado compreende o período de 2006 a 2025. Esse intervalo foi escolhido por marcar a institucionalização e posterior consolidação de instrumentos voltados às micro e pequenas empresas e ao microempreendedor individual, a partir da Lei Complementar nº 123/2006, da Lei Complementar nº 128/2008 e, no campo do crédito, da Lei nº 13.636/2018, entre outros marcos relevantes. As buscas foram atualizadas pela última vez em julho de 2025.

As estratégias de busca combinaram termos em português e inglês, a exemplo de “empreendedorismo popular”, “inclusão produtiva”, “microempreendedor individual”, “políticas de empreendedorismo”, “capacidades estatais”. Foram incluídos artigos revisados por pares, livros e capítulos com circulação acadêmica reconhecida, relatórios e notas técnicas de órgãos públicos, e diplomas legais relacionados ao tema. Foram excluídos textos opinativos sem método identificável, duplicatas e trabalhos fora do recorte temporal definido.

A leitura e a organização do material seguiram um procedimento simples. Para cada referência, foram registrados a ideia central, o instrumento de política discutido, as capacidades do Estado envolvidas e as implicações para a redução da pobreza. Em seguida, os achados foram agrupados por temas recorrentes e por lacunas observadas, o que permitiu construir a linha de raciocínio do artigo e sustentar as proposições apresentadas nas seções seguintes.

A pergunta que orienta a revisão é direta: como articular marco legal, instrumentos e capacidades estatais para converter o empreendedorismo popular em inclusão produtiva com autonomia. A contribuição do estudo está em sistematizar essa resposta em um quadro simples de análise, onde se mobiliza, principalmente, as capacidades burocrática (Weber, 1922; Evans; Rauch, 1999; Mann, 1984), infraestrutural (Mann, 1984; Fukuyama, 2014) e de implementação (Cingolani, 2013, 2018; Grindle, 2004; Evans, 1995) e em propor um conjunto curto de métricas para avaliar resultados para além da formalização. As métricas consideradas são estabilidade da renda, diversificação de mercados, adoção de tecnologia e acesso a compras públicas. Com isso, busca-se verificar se a passagem da sobrevivência para a autonomia econômica se materializa no território.

Por fim, importante mencionar as limitações do desenho adotado. Trata-se de um estudo sem coleta de dados primários, apoiado em literatura, documentos oficiais e estatísticas secundárias. Ainda assim, o recorte escolhido, as fontes consultadas e o procedimento de síntese oferecem base suficiente para a discussão proposta e para a formulação de recomendações de política pública.

3. Referencial Teórico

A compreensão do empreendedorismo popular como instrumento de inclusão produtiva demanda diálogo entre vertentes que, à primeira vista, pertencem a tradições distintas. A origem do conceito remonta a Joseph Schumpeter, para quem a inovação resulta de novas

combinações produtivas que reordenam mercados e, por consequência, criam oportunidades de crescimento econômico (Schumpeter, 1942). No Brasil, a figura do microempreendedor individual amplia essa lógica ao reduzir custos de entrada e simplificar obrigações tributárias, como reconhecem relatórios oficiais e estatísticas (Sebrae, 2012; IBGE, 2024). Peter Drucker aprofunda a discussão ao tratar o ato de empreender como prática deliberada de busca de oportunidades, mais do que fruto de genialidade isolada (Drucker, 1985). Essa visão legitima o foco em formação gerencial e educação empreendedora, dimensões historicamente sub-exploradas nas políticas brasileiras: apenas 8,9% dos programas federais identificados abordam educação empreendedora, enquanto 45,5% concentram-se em apoio financeiro (Bezerra et al., 2014).

Ao deslocar o olhar do indivíduo para o coletivo, Singer (2002) introduz a economia solidária e mostra que o empreendedorismo pode ser processo de autogestão, ancorado em valores de cooperação e justiça social. No plano institucional, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) foi extinta em 2019, com fragmentação de competências, e recriada em 2023 (Decreto nº 11.359/2023), evidenciando oscilações de estabilidade que afetam oferta de crédito e assistência técnica. Em 2024, foi aprovada a Lei nº 15.068/2024 (Brasil, 2024), que institui a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sinaes. Para crédito produtivo orientado, permanece referência transversal à Lei nº 13.636/2018 (PNMPO) (MTE/SENAES, 2023; Brasil, 2018). Essa tensão entre desenho legal avançado e prática fragmentada prepara o terreno para a contribuição de Mazzucato. Ao caracterizar o Estado como empreendedor, capaz de assumir riscos e orientar missões estratégicas, Mazzucato (2013) desloca a ideia de política pública de um papel corretivo para uma atuação criadora de mercados. O salto de cerca de 2,1 milhões de microempreendedores individuais (MEIs) em março de 2012 (Sebrae, 2012) para 14,6 milhões em 2022 (IBGE, 2024), ilustra a potência de um arcabouço jurídico que reduz barreiras de entrada, mas também evidencia o desafio de transformar formalização em produtividade. A literatura recente indica assimetrias expressivas de produtividade por porte. Em 2019, a produtividade do trabalho das microempresas equivalia, em média, a 20% da das grandes (19,8% no total da economia), e a das pequenas a 36%; na indústria, micro 11% e pequenas 26% das grandes. Esses resultados, obtidos em tabulação especial do IBGE e sistematizados em Nota Técnica do Ipea, reforçam que simplificação tributária e formalização, isoladas, não garantem sofisticação produtiva (Ipea, 2023).

Na esfera da economia do desenvolvimento, Sen (2020) conceitua pobreza como privação de capacidades. Essa abordagem propicia a compreensão dos dados trazidos pelo estudo do Sebrae (2013), que indicam a aspiração de microempreendedores em vulnerabilidade: 87% dos MEIs beneficiários do Bolsa Família declararam desejar evoluir para microempresa, apesar da carga tributária adicional (Sebrae, 2013). O número absoluto, segundo o mesmo estudo, embora relevante (102.627 casos ainda em 2011), representava apenas uma fração dos potenciais beneficiários do programa, cuja distribuição chegava a 4.821 municípios (Sebrae, 2013).

Esses achados reforçam a necessidade de políticas que combinem formalização com qualificação, infraestrutura e acesso a mercados. Sem isso, o empreendedorismo tende a permanecer como estratégia de subsistência, com formalização precária e baixa produtividade. Estudos institucionais sobre MEI e informalidade mostram que a inscrição como MEI nem sempre implica transição para relações de trabalho mais protegidas (Costanzi; Magalhães, 2023; Costanzi, 2023; Costanzi; Ansiliero, 2024), principalmente quando não articulada a crédito produtivo orientado e assistência técnica. Nessa direção, a Lei nº 13.636/2018 (PNMPO) reforça o papel do microcrédito com orientação como alavanca quando integrado a capacitação e compras públicas (Brasil, 2018).

Em termos de desenvolvimento regional, o empreendedorismo é meio, não fim. As classificações de políticas evidenciam a necessidade de educação, redução de barreiras e infraestrutura para que ele opere como instrumento de desenvolvimento (Bezerra et al., 2014), alinhado à ativação de potenciais territoriais e ao planejamento público (Lima; Gama; Junior, 2024). O inventário de 101 políticas federais de empreendedorismo identifica predomínio de financiamento e suporte tecnológico, mas revela carência de iniciativas voltadas a infraestrutura pública e redução de barreiras de entrada, 5,9% e 8,9% do total, respectivamente (Bezerra et al., 2014). Tais lacunas expressam a importância da ação municipal e estadual na adequação de instrumentos ao tecido produtivo local. Ao articular esses quatro eixos (inovação, Estado empreendedor, capacidades humanas e desenvolvimento territorial) a seção fundamenta a defesa do empreendedorismo popular como direito social, cuja efetividade depende de integração federativa e de repertório de políticas além do crédito.

4. Argumento Analítico

O percurso interpretativo traçado na seção anterior desemboca em duas proposições centrais. A primeira sustenta que fomentar o empreendedorismo popular, sobretudo onde a pobreza se manifesta de forma mais persistente, deve se transformar em política pública porque permite converter proteção social em trajetórias de autonomia financeira, contribuindo para romper, assim, o ciclo intergeracional da pobreza de maneira sustentável e possibilitando o Estado destinar recursos àqueles que ainda estão abaixo da linha da pobreza. Evidências empíricas mostram que parte expressiva dos microempreendedores beneficiários do Bolsa Família deseja migrar para patamares empresariais superiores, sinal de que há demanda latente por instrumentos que os ajudem a avançar na “escada do desenvolvimento” (Sebrae, 2013). No entanto, a transição fracassa quando não há ambiente favorável. A literatura que examina a produtividade das micro e pequenas empresas (MPEs) atribui seu desempenho modesto à ausência de tecnologia e gestão, indicando que pequenos investimentos em inovação possuem efeito expressivo (Ipea, 2023). Diante desse quadro, reconhecemos que a formalização via microempreendedor individual (MEI), ainda que necessária, é insuficiente, condição análoga ao que Sen (2020) denominaria expansão limitada das capacidades, obstáculo para acesso à renda além do mínimo suficiente para romper a linha da pobreza.

A segunda proposição aponta para a necessidade de arquitetura estatal integrada, concebida em três camadas. Na base normativa, leis como a LC nº 123/2006 e a LC nº 128/2008 (Brasil, 2006; Brasil, 2008) simplificam a tributação e a formalização, priorizam MPEs em compras públicas e recomendam crédito favorecido, em consonância com diretrizes consolidadas em relatórios do Ipea (Ipea, 2023). No nível programático, entretanto, a distribuição dos 101 instrumentos federais revela foco desproporcional em financiamento, enquanto cultura e educação empreendedora permanecem marginais (Bezerra et al., 2014). Tal desequilíbrio reafirma o diagnóstico de que o microcrédito isolado não garante inovação nem sustentabilidade produtiva. Por isso, defendemos que a União mantenha o papel de definidora de marcos e financiadora de maior escala, ao passo que estados e municípios ofereçam, além de financiamento, capacitação continuada, assistência técnica e acesso a mercados regionais, funções que eles podem executar com mais propriedade devido à proximidade territorial.

A integração vertical, por sua vez, depende de instrumentos de coordenação. A experiência recente do Decreto nº 11.993/2024 (Brasil, 2024), que institui a Política Nacional de Desenvolvimento das MPEs, sugere caminho promissor ao alinhar metas de produtividade e inovação à colaboração interfederativa (Nogueira, 2025). A efetividade, contudo, repousará na capacidade de cada ente federado de ajustar programas ao perfil produtivo local. Municípios com vocação turística, por exemplo, podem priorizar empreendedorismo cultural, ampliando encadeamentos regionais, vertente abordada em estudos sobre desenvolvimento cultural-local; já estados com forte economia agrícola podem combinar assistência técnica rural e compras institucionais. A tipologia de políticas proposta por Lundström e Stevenson (2005), replicada na investigação brasileira por Bezerra et al. (2014), pode funcionar como matriz de avaliação para identificar lacunas e sobreposições.

Cabe ainda reconhecer limites e tensionamentos. A crítica de que o MEI regulou, mas não superou, a informalidade alerta para a possibilidade de precarização caso não se assegurem trajetórias de ascensão econômica (Costanzi; Magalhães, 2023; Costanzi; Ansiliero, 2024). Do mesmo modo, a expansão rápida dos registros durante a pandemia levantou questões sobre “pejotização” forçada e expropriação financeira, demandando salvaguardas de proteção social. Por isso, é fundamental a criação de métricas baseadas em capacidades, por exemplo: estabilidade de renda, diversificação de mercados e adoção de tecnologia. Assim, é possível avaliar se o empreendedorismo efetivamente está cumprindo o papel de deslocar indivíduos da zona de sobrevivência para a esfera da autonomia.

Em síntese, a análise conduz à conclusão de que o desafio brasileiro não reside em lançar novos programas isolados, mas em sincronizar instrumentos existentes numa lógica de missão pública: fortalecer o empreendedorismo popular como ponte entre assistência e desenvolvimento regional. Esse movimento requer mobilização do aparato estatal em todas as frentes, do planejamento intersetorial à revisão de marcos regulatórios, mas também implica reconhecer o papel ativo e relevante dos próprios empreendedores na construção de soluções locais para problemas globais de pobreza e desigualdade.

5. Discussão e Conclusão

Os pequenos negócios ocupam posição estratégica na estrutura produtiva brasileira. De acordo com estimativa do Sebrae (ASN Nacional, 2023), as micro e pequenas empresas (MPEs) formais respondem por cerca de 30% do PIB (Produto Interno Bruto). Segundo Nogueira (2025), “do ponto de vista das ocupações, cerca de 50% do pessoal formalmente ocupado no Brasil atua em MPEs” (Nogueira, 2025, p.3). Além disso, só no primeiro semestre de 2022, as MPEs foram responsáveis por aproximadamente 72% das novas vagas (ASN Nacional, 2023). Apesar dessa capilaridade, estudos recentes revelam um hiato expressivo de produtividade: embora representem 98% das firmas, as MPEs no ano de 2018 detinham apenas 6,3% do estoque de capital instalado no país (Nogueira, 2025). Esse contraste sublinha o desafio de transformar o empreendedorismo popular de estratégia de subsistência em vetor de autonomia econômica.

A resposta estatal ao problema tem se materializado em programas e leis, mas ainda de forma assimétrica. O levantamento de 101 políticas federais de empreendedorismo classificado por oito eixos mostra concentração em financiamento (45,5%) e tecnologia/ inovação (33 a 34%), com baixa ênfase em educação/cultura empreendedora e redução de barreiras de entrada. Esses achados, inicialmente consolidados no mapeamento da ANEGEPE e aprofundados por Borges et al. (2018), sugerem recompor o portfólio de instrumentos para além do crédito. (Bezerra et al., 2014; Borges et al., 2018). A própria tipologia adaptada de Lundström e Stevenson (2005) evidencia que dimensões como cultura empreendedora, educação empreendedora, redução de barreiras e infraestrutura pública permanecem insuficientemente contempladas (Bezerra et al., 2014).

Quando se observam iniciativas de inclusão produtiva voltadas à população em extrema pobreza, as contradições tornam-se mais nítidas. Entre os beneficiários do Programa Bolsa Família formalizados como microempreendedores individuais (MEI), 87% declararam aspiração de avançar à condição de microempresa, ainda que cientes de maiores exigências fiscais (Sebrae, 2011; 2013). Esse desejo de mobilidade revela potencial emancipatório, mas também alerta que, sem qualificação e acesso a mercados, a formalização pode reforçar a precariedade. Costa (2024) expõe precisamente esse risco: o discurso da autonomia, quando não ancorado em políticas estruturantes, pode encobrir transferências de risco ao trabalhador e aprofundar vulnerabilidades.

Daí a importância de um Estado investidor de missão, segundo Mazzucato (2013), capaz de alinhar marcos legais, financiamento orientado, assistência técnica e demanda pública. Experiências setoriais confirmam que a descentralização desse esforço potencializa resultados. Pesquisas sobre empreendedorismo cultural demonstram que investimentos territoriais em ativos simbólicos geram renda, pertencimento comunitário e atraem capital externo, desde que articulados a planejamento governamental e educação empreendedora (Lima et al., 2024). Essas conclusões convergem com evidências de que políticas culturais descentralizadas podem catalisar inovação local e desenvolvimento sustentável quando vinculadas a agendas regionais de planejamento e fomento (Lima et al., 2024).

Diante desse quadro, propõe-se três caminhos complementares. Primeiro, recompor o mix de instrumentos federais, ampliando educação empreendedora, redução de barreiras de entrada e infraestrutura compartilhada, hoje sub-representadas. Segundo, fortalecer a coordenação federativa, de modo que estados e municípios adaptem políticas às vocações e deficiências locais, do turismo cultural à agricultura familiar, articulando compras públicas, incubação e extensão tecnológica. Terceiro, medir resultados por indicadores de capacidade, como estabilidade de renda, diversificação de mercados e adoção de tecnologia, em vez de apenas contar CNPJs, prevenindo a armadilha da formalização precária.

Em síntese, falar de desenvolvimento brasileiro sem considerar as MPEs é desconsiderar uma característica marcante da economia brasileira. O empreendedorismo popular, quando sustentado por financiamento orientado, qualificação permanente e coordenação multinível, converte-se em instrumento de cidadania econômica apto a deslocar famílias da sobrevivência para percursos de autonomia, ao mesmo tempo em que dinamiza economias regionais. A agenda que se impõe combina robustez legal, inovação programática e compromisso territorial, de forma que cada esfera de governo opere como elo de uma cadeia pública de oportunidades capaz de reduzir a pobreza e elevar a produtividade nacional, promovendo crescimento e desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, contribuindo para redução da pobreza de forma sustentável.

Referências

- ASN NACIONAL. Pequenos negócios aceleram emprego e PIB no país. Brasília, DF: Sebrae, 2023. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br>. Acesso em: 5 ago. 2025.
- BEZERRA, Éder Danilo; ANDREASSI, Tales; BORGES, Cândido; FERREIRA, Vicente da Rocha; SILVA, Glessia. Políticas públicas de empreendedorismo no Brasil: levantamento e análise. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS – EGEPE, 8., 2014, Brasília. Anais [...]. Brasília: ANEGEPE, 2014.
- BORGES, Cândido; BEZERRA, Éder Danilo; SILVA, Glessia; ANDREASSI, Tales; FERREIRA, Vicente da Rocha. Entrepreneurship policy in Brazil: its focus and gaps. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 34, n. 2, p. 183-203, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1504/IJESB.2018.092026>.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25/06/2025.
- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006.
- BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para instituir o Microempreendedor Individual – MEI, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2008.
- BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMP. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2018.
- BRASIL. Decreto nº 11.359, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Emprego. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2023.
- BRASIL. Lei nº 15.068, de 2024. Institui a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2024.
- BRASIL. Decreto nº 11.993, de 20 de junho de 2024. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas – PNDMP. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2024.
- CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-MERIT Working Paper Series, n. 053, p. 1-29, 2013.
- CINGOLANI, Luciana. Capabilities and the implementation of public policies in developing countries. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- COSTA, Henrique. Empreendedorismo popular e a economia moral da vida sem salário. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 87, e10683, 2024. DOI: 10.11606/2316901X.n87.2024.e10683.

- COSTANZI, Rogério Nagamine. MEI: formalização, precariedade e proteção social. Brasília, DF: Ipea, 2023.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Livia. Microempreendedor Individual e proteção social: avanços e limites. Brasília, DF: Ipea, 2023.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. MEI, informalidade e mercado de trabalho pós-pandemia. Brasília, DF: Ipea, 2024.
- DRUCKER, Peter F. Innovation and entrepreneurship. New York: Harper & Row, 1985.
- EVANS, Peter. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.
- FUKUYAMA, Francis. Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.
- GRINDLE, Merilee S. Despite the odds: the contentious politics of education reform. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; NOGUEIRA, Mauro Oddo; VASQUEZ, Cezar Rogelio. Proposta para um projeto de desenvolvimento verdadeiramente inclusivo: apoio às micro e pequenas empresas. Brasília, DF: Ipea, 2023. (Nota Técnica, n. 108).
- LIMA, Thales Abreu da Costa; GAMA, Herlander Afonso Costa Alegre da; JUNIOR, Ronaldo Bernardo. Contribuições do empreendedorismo cultural para o desenvolvimento regional. *Interações, Campo Grande*, v. 25, n. 2, e2523911, abr./jun. 2024. DOI: 10.20435/inter.v25i2.3911.
- LUNDSTRÖM, Anders; STEVENSON, Lois. Entrepreneurship policy: theory and practice. New York: Springer, 2005.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.
- MAZZUCATO, Mariana. The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. London: Anthem Press, 2013.
- NAÇÕES UNIDAS. Objetivo 1 – Erradicação da pobreza. Nova York: ONU, 2021. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>. Acesso em: 5 ago. 2025.
- NOGUEIRA, Mauro Oddo. Não me tragam problemas, tragam-me soluções! Acreditem, elas podem estar nas micro e pequenas empresas. *REGEPE Entrepreneurship and Small Business Journal*, v. 14, e2599, 2025. DOI: 10.14211/regepe.esbj.e2599.
- PAES DE BARROS, Ricardo. Diretrizes para o desenho de uma política para a superação da pobreza. [S.l.: s.n.], 2022.
- ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- SCHUMPETER, Joseph A. Capitalism, socialism and democracy. New York: Harper & Brothers, 1942.
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Perfil do Microempreendedor Individual – 2012. Brasília: Sebrae, 2012.
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Empreendedorismo e inclusão produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. Brasília: Sebrae, 2013.
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. Brasília: Sebrae, 2011.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- SINGER, Paul. Introdução à economia solidária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- WEBER, Max. Economy and society: an outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press, 1922.