ROSTOS DA HETEROGENEIDADE: MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) – PERSONAS, POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL À LUZ DA TEORIA SOCIAL CLÁSSICA

FACES OF HETEROGENEITY: INDIVIDUAL MICROENTREPRENEUR (MEI) – PERSONAS, PUBLIC POLICIES: A MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS IN LIGHT OF CLASSICAL SOCIAL THEORY

CARAS DE LA HETEROGENEIDAD: MICROEMPRENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) – PERSONAS, POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL A LA LUZ DE LA TEORÍA SOCIAL CLÁSICA

10.56238/IIMultiCientifica-171

Cleverson Bayer Moreira
Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas
Instituição: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)
E-mail: cbayer09@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7561-3632

João Irineu de Resende Miranda
Doutor em Direito Internacional
Instituição: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)
E-mail: joaoirineu78@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1838-6610

Gonçalo Cassins Moreira do Carmo
Doutor em Ciências Sociais Aplicadas
Instituição: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)
E-mail: goncalocassins@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6161-9363

Sandra Maria Scheffer
Doutora Gestão Urbana
Instituição: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)
E-mail: smscheffer@uepg.br

Paulo Sergio Syritiuk
Doutor em Administração
Instituição: Universidade Federal do Paraná (UFPR)
E-mail: drsyritiuk@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-6987-7619

Juliane Sachser Angnes
Doutora em Educação
Instituição: Universidade Federal do Paraná (UFPR)
E-mail: jangnes@unicentro.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4887-7042

RESUMO
O artigo propõe políticas públicas diferenciadas para Microempreendedores Individuais (MEIs) a partir de personas representativas dos grupos ocupacionais do Estado do Paraná. A análise articula as dimensões macro, meso e microssocial e os campos de implementação e avaliação, fundamentando-se na teoria social clássica e contemporânea. Metodologicamente, utiliza análise documental e estatística descritiva sobre dados do Portal do Empreendedor e 17 personas construídas com fontes oficiais. Os resultados evidenciam a heterogeneidade do universo MEI e a insuficiência de políticas uniformes, o que leva à proposição de um Sistema de Indicadores para Monitoramento e Avaliação, organizado por insumo, processo, produto, resultado e impacto, articulado a um Mapa de Processos e Resultados por grupo de personas. O estudo conclui que a efetividade das políticas depende do reconhecimento dessa heterogeneidade, da atuação includente de burocratas de nível de rua e da institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado contínuo.

Palavras-chave: Microempreendedor Individual. Políticas Públicas. Implementação. Avaliação. Indicadores Sociais. Personas.

ABSTRACT
This article proposes differentiated public policies for Individual Microentrepreneurs (MEIs) based on representative personas of occupational groups in State of Paraná. The analysis articulates macro, meso, and microsocial dimensions and the fields of implementation and evaluation, drawing on classical and contemporary social theory. Methodologically, it uses documentary analysis and descriptive statistics on data from the Entrepreneur Portal and 17 personas constructed from official sources. The results highlight the heterogeneity of the MEI universe and the insufficiency of uniform policies, leading to the proposal of a System of Indicators for Monitoring and Evaluation, organized by input, process, product, outcome, and impact and articulated with a Map of Processes and Results for each persona group. The study concludes that policy effectiveness depends on recognizing this heterogeneity, on the inclusive performance of street-level bureaucrats, and on the institutionalization of monitoring and evaluation systems that foster continuous learning.

Keywords: Individual Microentrepreneur. Public Policies. Implementation. Evaluation. Social Indicators. Personas.

RESUMEN
El artículo propone políticas públicas diferenciadas para Microemprendedores Individuales (MEIs) a partir de personas representativas de los grupos ocupacionales del Estado de Paraná. El análisis articula las dimensiones macro, meso y microsocial y los campos de implementación y evaluación, fundamentándose en la teoría social clásica y contemporánea. Metodológicamente, utiliza análisis documental y estadística descriptiva sobre datos del Portal del Emprendedor y 17 personas construidas con fuentes oficiales. Los resultados evidencian la heterogeneidad del universo MEI y la insuficiencia

de políticas uniformes, lo que lleva a la proposición de un Sistema de Indicadores para Monitoreo y Evaluación, organizado por insumo, proceso, producto, resultado e impacto, articulado a un Mapa de Procesos y Resultados por grupo de personas. El estudio concluye que la efectividad de las políticas depende del reconocimiento de esa heterogeneidad, de la actuación incluyente de burócratas de nivel de calle y de la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación que promuevan aprendizaje continuo.

Palabras clave: Microemprendedor Individual. Políticas Públicas. Implementación. Evaluación. Indicadores Sociales. Personas.



1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei Complementar nº 128/2008 (Brasil, 2008), que instituiu o Microempreendedor Individual (MEI), representou um marco nas políticas públicas brasileiras de enfrentamento à informalidade. Mais de uma década após sua implementação, o Programa consolidou-se como instituição permanente no mercado de trabalho, ultrapassando 15 milhões de registros ativos no país. No Estado do Paraná, os dados analisados neste estudo revelam um universo de mais de um milhão e 100 mil MEIs. A despeito desse crescimento expressivo, as políticas públicas de apoio ao MEI frequentemente adotam uma abordagem homogênea, tratando todos os microempreendedores como um bloco único. Essa uniformidade contrasta com a realidade multifacetada desses agentes, cujas necessidades variam conforme o setor de atuação, a localização geográfica, o gênero, a escolaridade e o acesso a recursos produtivos. Um MEI do setor de alvenaria, por exemplo, enfrenta desafios radicalmente distintos daqueles vivenciados por uma MEI do setor de estética.

Diante desse cenário, o presente artigo propõe-se a responder à seguinte questão: como as políticas públicas podem ser desenhadas, implementadas e avaliadas para atender de forma eficaz à heterogeneidade dos MEIs, considerando as contradições estruturais do programa? Para tanto, adota-se a abordagem de personas — personagens fictícios que representam grupos ocupacionais com características e necessidades comuns — como instrumento de segmentação e formulação de políticas, articulada a uma análise multidimensional inspirada na teoria social clássica e contemporânea, nos estudos de implementação e nos marcos de monitoramento e avaliação.

O objetivo geral é propor políticas públicas diferenciadas para MEIs a partir da construção de personas representativas dos grupos ocupacionais paranaenses, fundamentando-se em uma leitura crítica do Programa e em um sistema de indicadores para seu monitoramento e avaliação. Especificamente, o estudo busca caracterizar os grupos ocupacionais de MEIs no Estado do Paraná, identificar suas principais necessidades, analisar as contradições e desafios de implementação das políticas públicas e propor políticas segmentadas articuladas a um sistema de monitoramento e avaliação. A relevância do estudo reside em sua contribuição para o aprimoramento das políticas de apoio ao empreendedorismo de pequeno porte, oferecendo subsídios para gestores públicos, instituições de fomento e entidades representativas. A originalidade está na aplicação da metodologia de personas ao universo MEI, combinando dados quantitativos e qualitativos com uma análise sociológica profunda que revela as tensões entre emancipação e precarização, articulada a *frameworks* de implementação e avaliação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O MEI ENTRE INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL E RACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO

A análise do Microempreendedor Individual exige ultrapassar a mera descrição estatística para alcançar sua dimensão propriamente social. Sob a ótica durkheimiana, o MEI configura-se como um fato social em seu triplo aspecto: coercitividade, exterioridade e generalidade. A coerção manifesta-se na obrigatoriedade de adesão ao regime para o exercício legal de diversas atividades econômicas, na pressão social pelo empreendedorismo e nas sanções formais e informais que recaem sobre os que permanecem na informalidade absoluta. A exterioridade do Programa evidencia-se em seu arcabouço jurídico-institucional, que precede e determina a ação individual: os trabalhadores não criam o MEI como opção espontânea; antes, encontram-no como realidade institucional já constituída. Sua generalidade manifesta-se na escala nacional alcançada, transformando-o em fenômeno coletivo que transcende as particularidades individuais.

A rigidez do teto de faturamento, no entanto, cria o que Durkheim (1999) denominaria de *estado anômico*: a ordem social é comprometida quando alterações repentinas desafiam a capacidade de as regras cumprirem sua função de contenção. Os dados mostram que parcela significativa dos MEIs ultrapassa o limite legal, evidenciando o descompasso entre a norma e as necessidades reais. Essa discrepância não é simplesmente ilegalidade; é a manifestação empírica de um estado anômico durkheimiano, onde a norma legal perdeu sua eficácia moral e regulatória perante as necessidades concretas. A anomia regulatória do trabalho brasileiro manifesta-se, assim, quando o Estado cria mecanismos formais sem consolidar uma base moral comum. O MEI, embora juridicamente regulamentado, não recompõe o tecido normativo da solidariedade — ele apenas formaliza a instabilidade. Dados do IBGE (2023) e do DIEESE (2023) indicam que a maioria dos MEIs aufere rendimentos abaixo de dois salários mínimos, e parcela minoritária contribui regularmente à Previdência Social, revelando os limites do Programa como instrumento de cidadania.

A teoria weberiana complementa essa leitura ao desvendar a racionalidade subjacente à adesão ao MEI. Identificam-se dois tipos ideais de ação social: a ação racional com relação a fins, onde o empreendedor adere por cálculo instrumental — acesso a crédito e segurança jurídica —, e a ação racional com relação a valores, na qual o indivíduo internaliza a identidade do "homem empreendedor" como valor ético absoluto. A análise weberiana revela a tensão entre a autonomia prometida e a jaula de ferro da burocracia estatal e do mercado. O Portal do Empreendedor, apesar de simplificado, impõe racionalidade formal que, muitas vezes, contradiz a racionalidade substantiva dos atores. A jaula de

ferro não se manifesta apenas na burocracia estatal: ela se desdobra em três dimensões complementares — a jaula burocrática estatal, com obrigações fiscais e contábeis herméticas; a jaula discursiva do empreendedorismo, com narrativa de auto-otimização e responsabilidade individual extrema; e a jaula algorítmica, com controle por plataformas digitais, como demonstram trabalhos etnográficos com entregadores via aplicativo.

2.2 CONSTRUÇÃO SOCIAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA IDENTIDADE MEI

Enquanto a análise weberiana enfatiza as racionalidades e a jaula de ferro, é no nível microssocial que a teoria da construção social da realidade de Berger e Luckmann (1985) fornece o arcabouço para compreender os processos dialéticos de externalização, objetivação e internalização que constituem a identidade MEI. Inicialmente, o MEI emerge como produto de externalização, uma resposta institucionalmente moldada a contradições estruturais mais amplas. Este construto social adquire autonomia em seu momento de objetivação, cristalizando-se na ordem legal através da Lei Complementar nº 128/2008 (Brasil, 2008). Nesta fase, o MEI se apresenta aos indivíduos como fato social exterior e coercitivo, dotado de lógica própria e independente. O ciclo completa-se com o processo de internalização, pelo qual o mundo objetivo se torna retrojetado na consciência. Complementar a essa visão, Collins (2009) introduz a ideia de que os rituais de interação são fundamentais: os treinamentos para MEI atuam como cadeias de rituais que fortalecem o sentimento de grupo, ao passo que comunidades *online* funcionam como mercados de atenção, espaços onde os indivíduos buscam reconhecimento e validam suas identidades perante os pares. Onde estes rituais falham ou produzem experiências negativas, a solidariedade definha, expondo os limites da construção microssocial de uma identidade empreendedora.

A Teoria Institucional de Base Sociológica, desenvolvida por Dimaggio e Powell (2007) e Scott (2014), permite analisar o MEI através de seus três pilares de sustentação. O pilar regulatório é a dimensão coercitiva, baseada em leis, regras e sanções; a Lei Complementar nº 128/2008 (Brasil, 2008) é sua materialização, criando um ambiente técnico com regras formais explícitas. O pilar normativo introduz a dimensão prescritiva e valorativa: o MEI é embalado por um roteiro normativo que glorifica a figura do empreendedor, e instituições como o SEBRAE atuam como profissionais portadores de normas, disseminando valores de autorresponsabilização, iniciativa individual e resiliência. O pilar cultural-cognitivo é o nível mais profundo de institucionalização, referente às crenças compartilhadas e aos esquemas cognitivos que constituem a natureza da realidade. Com o tempo, a categoria MEI

transcende seu caráter legal e normativo para se tornar uma categoria cognitiva naturalizada, um frame através do qual milhões de trabalhadores entendem e categorizam sua própria existência laboral.

2.3 TRABALHO, EMPREENDEDORISMO E PRECARIZAÇÃO

A crítica contemporânea tem focalizado o papel do empreendedorismo como um projeto político neoliberal. Antunes (2018) argumenta que o programa gerou um "isomorfismo perverso": diante da impossibilidade de acesso ao emprego formal com direitos, trabalhadores e empresas passam a imitar, em larga escala, o arranjo do MEI como solução padrão para a contratação de mão de obra, esvaziando o conteúdo protetivo da legislação trabalhista. Abílio (2021) demonstra como a retórica do empreendedorismo opera uma "conversão do trabalho em empreendedorismo de si", onde a precarização é ressignificada como oportunidade de autonomia e liberdade, criando uma adesão aparentemente voluntária a condições de trabalho frequentemente inseguras e instáveis. Essa literatura é fundamental para compreender as contradições estruturais do Programa, que serão analisadas nos resultados.

2.4 IMPLEMENTAÇÃO, BUROCRACIA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A literatura de implementação de políticas públicas oferece instrumental analítico fundamental para compreender como as políticas para MEIs se materializam — ou não — na prática. A trajetória dos estudos de implementação evoluiu de perspectivas predominantemente *top-down*, preocupadas com a conformidade entre formulação e execução, para abordagens que incorporam a discricionariedade dos implementadores, os contextos organizacionais e os arranjos institucionais. Para a análise das políticas para MEIs, três conceitos são particularmente relevantes.

O primeiro é o conceito de burocracia de nível de rua, cunhado por Lipsky (2010), que se refere aos funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos. Lipsky (2010) os denomina *policymakers* — fazedores de políticas públicas — em contraposição a meros executores, pois transformam políticas abrangentes, muitas vezes ambíguas e contraditórias, em ações práticas dentro de contextos com situações imprevisíveis e recursos escassos. É por meio deles que a população acessa a administração pública e materializa a imagem que os cidadãos têm sobre o governo. No caso do MEI, os agentes das Salas do Empreendedor e dos CRAS exercem discricionariedade em múltiplas situações: na triagem e classificação dos usuários, na distribuição de benefícios e sanções, na estruturação de regras e na

adaptação de procedimentos. Como demonstra Lotta (2019), as decisões cotidianas dos burocratas de nível de rua conformam o que a política de fato é: a somatória das pequenas decisões tomadas pelos vários burocratas envolvidos na implementação.

O segundo conceito é o de arranjo institucional de implementação, proposto por Pires (2016), que se refere ao conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Tais capacidades podem ser classificadas em duas dimensões: técnico-administrativa — competência das burocracias para mobilizar ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados — e político-relacional — habilidades do executivo para expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação dos diferentes atores envolvidos. No caso do MEI, o arranjo institucional de implementação envolve múltiplos atores e esferas: o Governo Federal, responsável pela formulação e regulação; o SEBRAE, pela capacitação e apoio técnico; as prefeituras, por meio das Salas do Empreendedor; os CRAS, pelo atendimento descentralizado; os contadores, pela intermediação; e as associações comerciais. A coordenação entre esses atores é condição para a efetividade das políticas.

O terceiro conceito é o de burocratas de médio escalão, que se situam em posição intermediária entre os burocratas responsáveis pela formulação de regras e normas gerais e os burocratas que trabalham diretamente no contato com os usuários. No caso do MEI, os burocratas de médio escalão incluem os coordenadores das Salas do Empreendedor, os gestores municipais de desenvolvimento econômico e os técnicos do SEBRAE responsáveis pela articulação com os municípios. Eles desempenham papel crucial na mediação entre as diretrizes federais e as realidades locais, adaptando as políticas às especificidades de cada território. Como demonstram Lotta, Pires e Oliveira (2015), os burocratas de médio escalão são elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário.

2.5 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES

Se a literatura de implementação revela os desafios da materialização das políticas, a literatura de monitoramento e avaliação oferece instrumental essencial para o aprimoramento contínuo dessas mesmas políticas. Conforme Jannuzzi (2016), a avaliação de programas sociais pode ser tipificada segundo o momento de realização — *ex ante, ex post* —, o agente avaliador — externa, interna, mista, participativa — e o estágio do Programa no seu ciclo de vida — avaliação de demandas sociais, avaliação de desenho, avaliação de processo, avaliação de resultados e impactos, avaliação de

eficiência. Rossi e colaboradores (2004) propõem um plano de avaliação completo, seguindo a lógica do ciclo de vida do Programa: começar pela avaliação de demandas sociais, passar pela avaliação de desenho, seguir com a avaliação de processo, avançar para a avaliação de resultados e impactos e, por fim, realizar a avaliação de eficiência.

Entre os instrumentos de monitoramento e avaliação, o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) destaca-se por representar esquematicamente a narrativa do funcionamento do Programa, do seu contexto de operação, de como seus componentes — insumos, processos e produtos — se alinham para produzir os resultados e impactos almejados, e das condições para que isso se concretize. O Mapa explicita os processos críticos do Programa, seus marcos e entregas no tempo, as conexões de suas atividades, as relações de antecedências e dependências entre elas, o contexto e os pressupostos de operação do Programa. Para que o MaPR se traduza em instrumentos concretos de gestão, os indicadores sociais são fundamentais. Jannuzzi (2017) define indicador social como uma medida, em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usada para aproximar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático. A tipologia mais relevante para o monitoramento de políticas e programas diferencia indicadores-insumo, processo, produto, resultado e impacto. A operacionalização se dá por meio de sistemas e painéis de indicadores, construídos a partir da definição operacional do conceito, especificação das dimensões, obtenção de estatísticas públicas e computação dos indicadores.

3 METODOLOGIA

O estudo utiliza duas fontes principais de dados. A primeira é a planilha MEI Inscritos Total PR, extraída do Portal do Empreendedor, contendo o total de MEIs no Estado do Paraná, segmentados por código CNAE e por sexo, abrangendo 357 códigos de atividades e mais de um milhão e cem mil registros. A segunda fonte é o documento PERSONAS 03 FATORES, elaborado a partir de fontes oficiais — DataSebrae, IBGE, PNAD Contínua, pesquisas setoriais —, contendo 17 fichas de personas, cada uma com três camadas de informação: observada, validada e hipotética. As 17 personas foram construídas a partir do agrupamento de CNAEs correlatos, conforme a afinidade setorial e as características socioeconômicas dos MEIs. Para cada grupo, foram coletados dados de volume total, distribuição por sexo, faixa etária, renda, escolaridade e raça/cor, quando disponíveis. As hipóteses sobre rotina, dores e necessidades foram formuladas com base na literatura e em estudos setoriais.

A análise seguiu cinco etapas: análise descritiva dos dados da planilha, com cálculo de totais por grupo de personas e distribuição por sexo; sistematização das informações das fichas de personas, organizando-as em uma matriz-síntese que cruza cada persona com sua política prioritária; formulação de recomendações de políticas públicas, considerando as necessidades identificadas, as competências federativas e as contradições estruturais identificadas pela teoria social; análise dos desafios de implementação, à luz da literatura de implementação; e proposição de um Sistema de Indicadores para monitoramento e avaliação das políticas segmentadas. É importante reconhecer que as fontes oficiais disponíveis trazem o perfil geral do MEI, não segmentado por cada grupo ocupacional. Onde há dado específico do setor, ele foi citado; onde não há, o perfil geral foi aplicado como aproximação validada, sinalizando a limitação. As hipóteses de rotina, dores e canais não foram validadas em campo, o que sugere a necessidade de pesquisas qualitativas complementares.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 HETEROGENEIDADE DOS MEIS NO ESTADO DO PARANÁ

A planilha analisada revela a magnitude e a diversidade do universo MEI no Estado do Paraná. Os dados agregados por grupo de personas são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1. Distribuição dos MEIs no Estado do Paraná, por grupo de personas

Persona	Grupo Ocupacional	Total MEIs	Masculino	Feminino
João do Campo	Agropecuária, pesca e serviços rurais	8.475	7.029	17,15
Dona Célia da Cozinha	Indústria de alimentos, bebidas e fumo	20.121	5.093	74,7%
Camila Costureira	Indústria têxtil, vestuário, couro e calçados	31.413	4.674	85,1%
Marcos Marceneiro	Madeira, mobiliário, papel, impressão e gráfica	17.961	12.944	27,9%
Patrícia da Fábrica	Borracha, plástico, vidro, cerâmica, metalurgia	31.706	21.119	33,4%
Roberto Técnico	Manutenção industrial, instalação, saneamento e reciclagem	19.330	16.032	17,1%
Seu Antonio da Obra	Construção civil e instalações	140.722	130.529	7,2%
Carlos Mecânico	Comércio e reparação de veículos automotores	60.076	50.226	16,4%
Rafaela do Comércio	Comércio varejista	185.224	73.984	60,1%
José Motorista	Transporte, armazenagem e correio	144.707	119.457	17,4%
Dona Lúcia do Restaurante	Alojamento e alimentação	94.431	41.297	56,3%
Fernanda Prestadora	Informação, comunicação, publicidade, aluguel, turismo, segurança, limpeza, etc.	174.921	87.663	49,9%
André Professor	Educação	45.999	20.358	55,7%
Sandra Enfermeira	Saúde e cuidados domiciliares	10.659	1.072	89,9%
Paulo Artista	Artes, cultura, recreação e lazer	7.702	5.483	28,8%
Tiago Técnico	Reparação de informática, comunicação, eletroeletrônicos e objetos pessoais	20.580	17.047	17,2%
Juliana Cabeleireira	Serviços pessoais, beleza, estética, animais domésticos e serviços domésticos	138.188	25.018	81,9%
Total		**1.152.215**	**639.025**	

Fonte: elaboração própria dos autores com base em dados do Portal do Empreendedor (2026).

Os dados evidenciam a concentração de MEIs em alguns grupos: Comércio varejista, Serviços B2B/B2C, Transporte e Construção civil respondem por mais de 60% do total. Por outro lado, grupos como Artes e cultura e Agropecuária têm menor representatividade numérica, mas grande relevância social e territorial. A distribuição por sexo revela padrões setoriais marcantes: enquanto grupos como Construção civil, Agropecuária e Manutenção industrial são predominantemente masculinos, grupos como Saúde domiciliar, Têxtil/vestuário e Serviços pessoais/beleza são majoritariamente femininos. Essa segregação horizontal sugere a necessidade de políticas com recorte de gênero.

4.2 PERSONAS, DORES E NECESSIDADES

A análise das fichas de personas permite identificar padrões e especificidades. A Tabela 2 sintetiza o desafio central e a política prioritária de cada grupo, com as explicações detalhadas desenvolvidas no texto.

Tabela 2. Desafio central e política prioritária por persona

Persona	Principais dores	Necessidades prioritárias
João do Campo	Sazonalidade, crédito rural escasso, assistência técnica limitada	ATER, crédito safra, cooperativismo, nota fiscal rural
Dona Célia da Cozinha	Vigilância sanitária, precificação, embalagem, concorrência	Boas práticas de manipulação, selo artesanal, crédito para equipamentos
Camila Costureira	Concorrência de baixo custo, máquinas obsoletas, precificação	Crédito para equipamentos, capacitação em moda e gestão, marketplace
Marcos Marceneiro	Custo da madeira, licenciamento ambiental, maquinário obsoleto	Crédito para máquinas, certificação de origem, design, compras públicas
Patrícia da Fábrica	Escala, custo de insumos, normas técnicas, licenciamento	Crédito, certificação, design, exportação, compras públicas
Roberto Técnico	Qualificação contínua, peças, segurança no trabalho	Senai, certificação, crédito para ferramentas, contratos de manutenção
Seu Antonio da Obra	Informalidade, acidentes, inadimplência, falta de seguro	Regularização, segurança, crédito para material, seguro
Carlos Mecânico	Concorrência, custo de peças, licenças ambientais, descarte de óleo	Crédito, capacitação, gestão de resíduos, certificação
Rafaela do Comércio	Concorrência digital, crédito caro, fluxo de caixa, burocracia fiscal	Microcrédito, educação financeira, marketing digital
José Motorista	Combustível, manutenção, trânsito, concorrência de apps	Crédito para veículo, seguro, capacitação, regulamentação
Dona Lúcia do Restaurante	Sazonalidade, vigilância sanitária, custos de insumos, informalidade	Manipulação de alimentos, *delivery*, gestão, crédito
Fernanda Prestadora	Contratos, precificação, tecnologia, inadimplência	Capacitação digital, crédito, contratos, *coworking*
André Professor	Captação de alunos, inadimplência, plataformas, burocracia	Formação pedagógica, edtech, parcerias, certificação
Sandra Enfermeira	Valorização, jornada, EPI, vínculo, proteção social	Certificação, tabela de serviços, proteção, integração com SUS
Paulo Artista	Sazonalidade, editais, direitos autorais, financiamento	Editais, economia criativa, formação, crédito
Tiago Técnico	Peças, atualização tecnológica, concorrência, logística reversa	Certificação, crédito para peças, capacitação em eletrônica
Juliana Cabeleireira	Informalidade, precificação, concorrência, proteção social	Capacitação em gestão, crédito para equipamentos, proteção social

Fonte: elaboração própria dos autores.

Observa-se que, embora haja dores comuns — dificuldade de acesso a crédito, precificação —, as especificidades setoriais são significativas. O crédito rural é crucial para João do Campo, mas irrelevante para Fernanda Prestadora. A certificação sanitária é vital para Dona Célia e Dona Lúcia, mas não para Marcos Marceneiro. Isso reforça a inadequação de políticas uniformes.

4.3 CONTRADIÇÕES ESTRUTURAIS DO MEI

A análise dos dados empíricos à luz da teoria social revela contradições profundas que marcam o Programa MEI. Conforme discutido por Pochmann (2024), o MEI produz uma solidariedade

orgânica de baixa intensidade, na qual a interdependência funcional não se traduz em igualdade substantiva de condições ou direitos. A primeira contradição é a tensão entre inclusão previdenciária e precarização laboral: se por um lado o Programa ampliou significativamente o acesso à Previdência Social, por outro criou um regime contributivo de valor fixo que não leva em conta a capacidade contributiva real dos trabalhadores. Como demonstra Krein (2022), a contribuição fixa do MEI introduz um elemento de regressividade no financiamento da seguridade social, na medida em que onera proporcionalmente mais os rendimentos mais baixos.

A segunda contradição é a dissolução das fronteiras entre trabalho autônomo e relação de emprego. O crescimento do fenômeno da pejotização através do MEI — onde empresas transformam empregados em microempreendedores individuais para reduzir custos trabalhistas — representa um desafio direto aos princípios da legislação trabalhista brasileira. Conforme argumenta Abílio (2021), a figura jurídica do MEI tem sido instrumentalizada para dissimular relações de emprego, aprofundando o processo de desproteção social dos trabalhadores. A terceira contradição é o descompasso entre o desenho institucional e a realidade econômica: o teto de faturamento do MEI mostra-se incompatível com a dinâmica de muitos setores, forçando os empreendedores mais bem-sucedidos a uma migração para o Simples Nacional que frequentemente se revela traumática. Estudos do IPEA (2023) indicam que apenas uma parcela minoritária dos MEIs que atingem o limite de faturamento consegue fazer a transição bem-sucedida para o regime tributário regular, evidenciando uma armadilha de baixa renda incorporada ao desenho do Programa.

4.4 DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Os agentes das Salas do Empreendedor e dos CRAS constituem-se como burocratas de nível de rua no sentido lipskyano. Eles são responsáveis pela interação cotidiana com os MEIs, pela entrega de serviços e pelo acesso a direitos e benefícios. Sua atuação é marcada por discricionariedade, que se manifesta em múltiplas situações: na triagem e classificação, onde os agentes precisam categorizar os MEIs em grupos, transformando demandas individualizadas em categorias previamente existentes nas políticas; na distribuição de benefícios e sanções, onde a distribuição de vagas em cursos, acesso a linhas de crédito e orientações sobre formalização envolve decisões sobre quem recebe o quê; na estruturação de regras, onde os agentes adaptam procedimentos e criam rotinas para lidar com situações não previstas; e no ensino de comportamentos, onde os agentes orientam os MEIs sobre como se comportar, como preencher formulários, como acessar serviços. Como demonstra Lotta (2019), as

decisões cotidianas dos burocratas de nível de rua conformam o que a política de fato é. No caso do MEI, a forma como os agentes das Salas do Empreendedor exercem sua discricionariedade pode determinar se um MEI terá acesso a crédito, se será orientado a migrar para o Simples Nacional ou se receberá apoio para formalizar seu negócio.

A atuação dos burocratas de nível de rua, contudo, não se dá de forma isolada: ela é condicionada pelos arranjos institucionais de implementação. O arranjo institucional das políticas para MEIs envolve múltiplos atores e esferas, e a coordenação entre eles é condição para a efetividade das políticas. Conforme Pires (2016), os arranjos institucionais de implementação condicionam as capacidades do Estado em levar a cabo seus objetivos, que podem ser classificadas em duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A dimensão técnico-administrativa refere-se à competência das burocracias para mobilizar ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados; no caso do MEI, isso envolve a capacidade das Salas do Empreendedor de oferecer serviços de qualidade, a capacidade do SEBRAE de oferecer capacitação adequada, a capacidade dos CRAS de atender a população em situação de vulnerabilidade. A dimensão político-relacional diz respeito às habilidades do executivo para expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação dos diferentes atores envolvidos, o que envolve a articulação com associações comerciais, sindicatos, universidades, instituições financeiras e organizações da sociedade civil.

Para que essa articulação se concretize, os burocratas de médio escalão desempenham papel fundamental. Os coordenadores das Salas do Empreendedor, os gestores municipais de desenvolvimento econômico e os técnicos do SEBRAE são responsáveis por traduzir as políticas nacionais para os contextos locais, articular os diferentes atores envolvidos na implementação, mobilizar recursos e apoiar os burocratas de nível de rua, e produzir informações sobre a implementação para os níveis superiores. Como demonstram Lotta, Pires e Oliveira (2015), os burocratas de médio escalão são elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário. Sua atuação é essencial para que as políticas segmentadas para MEIs cheguem efetivamente aos diferentes grupos ocupacionais.

4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS SEGMENTADAS

Com base nas necessidades identificadas e na análise das contradições estruturais e dos desafios de implementação, propõem-se políticas públicas segmentadas. As propostas consideram as competências federativas e a articulação com políticas existentes, buscando superar a lógica da

formalização precária identificada por Pochmann (2022). A Tabela 3 sintetiza as propostas, com as informações detalhadas sobre políticas existentes e burocratas de referência desenvolvidas no texto.

Tabela 3. Propostas de políticas públicas por persona

Persona	Política prioritária	Ações sugeridas	Articulação com políticas existentes	Burocrata de referência
João do Campo	Crédito Rural + ATER	Ampliar crédito do Pronaf; Assistência técnica; boas práticas e comercialização	Pronaf, ATER, Lei 12.188/2010	Técnico da Emater, agente do Pronaf
Dona Célia da Cozinha	Capacitação sanitária + compras públicas	Programa práticas de manipulação; Alimentação escolar	PNAE, Lei 11.947/2009	Agente da Vigilância Sanitária, nutricionista escolar
Camila Costureira	Crédito para máquinas + moda	Microcrédito; capacitação em design e moda sustentável	PNMPO, Sebrae, Senai	Agente do Sebrae, instrutor do Senai
Marcos Marceneiro	Crédito + certificação madeireira	Microcrédito; madeira legal; incentivo ao design e APL	APL, Ibama, Senai	Técnico do Ibama, agente do Sebrae
Patrícia da Fábrica	APL + certificação + crédito	APL; certificação de qualidade; crédito	APL, BNDES, Finep	Gestor de APL, agente do BNDES
Roberto Técnico	Capacitação + certificação	Cursos técnicos; certificação profissional; crédito	Senai, Pronatec	Instrutor do Senai, agente do Pronatec
Seu Antonio da Obra	MEI construtor + NRs + seguro	Capacitação em normas regulamen-tadoras; seguro	NR-18, NR-35, Seguro	Engenheiro de segurança, CREA
Carlos Mecânico	Crédito + gestão ambiental	Crédito; programa de gestão de resíduos	PNRS, Lei 12.305/2010	Técnico ambiental, agente do Sebrae
Rafaela do Comércio	Microcrédito + MEI digital	Microcrédito ; capacitação em marketing digital	PNMPO, MEI Digital	Agente do Sebrae, agente bancário
José Motorista	Crédito + seguro + regulamentação	Crédito para veículo; seguro acessível; regula-mentação de apps; pontos de apoio	Lei 13.640/2018	Detran, sindicato de motoristas
Dona Lúcia do Restaurante	Crédito + capacitação sanitária	Crédito para equipamentos; curso de manipulação de alimentos; apoio ao *delivery*	Anvisa, Sebrae	Agente da Vigilância Sanitária, agente do Sebrae
Fernanda Prestadora	MEI prestador + *coworking*	Programa de contratação pública; *coworking*; crédito	Lei 14.133/2021	Gestor de compras públicas, Sebrae
André Professor	Certificação + edtech	Certificação pedagó-gica; incentivo ao uso de tecnologias educacionais; parcerias com escolas	MEC, Capes	Coordenador pedagógico, agente do MEC
Sandra Enfermeira	Política de cuidado + certificação	Certificação profissional; tabela de serviços; integração	SUS, Lei 8.080/1990	Gestor do SUS, Conselho de Enfermagem

Persona	Política prioritária	Ações sugeridas	Articulação com políticas existentes	Burocrata de referência
		com SUS; proteção social		
Paulo Artista	Editais + economia criativa	Editais culturais; crédito para produção; formação em economia criativa	Lei Paulo Gustavo, Aldir Blanc	Gestor cultural, Ministério da Cultura
Tiago Técnico	Capacitação + logística reversa	Cursos de eletrônica; programa de logística reversa; crédito para peças	PNRS, Senai	Instrutor do SENAI, técnico ambiental
Juliana Cabeleireira	Capacitação + proteção social	Curso de gestão; crédito para equipamentos	Sebrae, INSS	Agente do Sebrae, assistente social

Fonte: elaboração própria dos autores.

As propostas apresentadas dialogam com políticas já em curso no Brasil, mas sugerem aperfeiçoamentos e focalizações. O Pronaf, por exemplo, já atende agricultores familiares, mas a inclusão de MEIs rurais requer ajustes nos critérios de elegibilidade. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado oferece crédito assistido, mas sua capilaridade ainda é limitada. A Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2006) prevê o tratamento diferenciado, mas sua implementação carece de instrumentos operacionais para segmentação. A criação de linhas de crédito específicas por setor, a exemplo do que já ocorre com o Pronampe para pequenos negócios. Além disso, a articulação federativa é essencial: municípios têm competência para políticas de desenvolvimento local, como feiras, *coworkings* e programas de capacitação; Estados podem complementar com crédito e assistência técnica; à União cabe o desenho de programas nacionais e a regulação. Conforme sintetiza Pochmann (2022), o desafio para o futuro do MEI reside em superar sua atual contradição entre inclusão previdenciária e precarização laboral, avançando para um modelo que conjugue formalização com proteção social substantiva.

5 SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

5.1 SISTEMA DE INDICADORES

A proposição de políticas públicas diferenciadas para MEIs exige a institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação que permita o acompanhamento contínuo das ações, a verificação de seus resultados e a correção de rumos. Com base em Jannuzzi (2017) e no instrumental do Mapa de Processos e Resultados, propõe-se um sistema de indicadores organizado por cinco dimensões: insumo, processo, produto, resultado e impacto. Os indicadores de insumo medem a

disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de equipamentos alocados para as políticas. Os indicadores de processo medem os processos intermediários, traduzindo o esforço operacional de alocação de recursos. Os indicadores de produto medem as entregas das políticas. Os indicadores de resultado medem o cumprimento dos objetivos finais dos programas. Os indicadores de impacto medem as consequências mais gerais, antecipadas ou não.

A Tabela 4 apresenta o painel de indicadores para três grupos exemplificativos, sendo a mesma lógica aplicável aos demais grupos de personas.

Tabela 4. Painel de Indicadores por Grupo de Personas (exemplos selecionados)

Persona	Insumo	Processo	Produto	Resultado	Impacto
João do Campo	Volume de crédito rural disponibilizado	MEIs rurais cadastrados no Pronaf	Crédito; visitas técnicas	Renda média dos MEIs rurais	Redução da pobreza rural
Dona Célia da Cozinha	Nº de vagas em cursos de manipulação de alimentos	Nº de MEIs cadastrados para capacitação	Certificados emitidos; selo artesanal concedidos	Conformidade sanitária; Aumento do faturamento	Segurança alimentar; Aumento da renda familiar
Juliana Cabeleireira	Nº de vagas em cursos de gestão	Nº de MEIs cadastrados capacitação	Certificados emitidos; CNPJ ativo	Aumento do faturamento; previdenciária	Redução da informalidade; Empoderamento

a mesma lógica de indicadores pode ser aplicada aos demais grupos de personas.
Fonte: elaboração própria dos autores.

5.2 MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS

Para cada grupo de personas, propõe-se a construção de um Mapa de Processos e Resultados (MaPR), que explicite a lógica de intervenção da política segmentada, os processos críticos, as condições necessárias e os resultados esperados. A Figura 1 apresenta um exemplo de MaPR para o grupo João do Campo (Agropecuária).

Figura 1. Exemplo de MaPR para o Grupo “João do Campo”



Fonte: elaboração própria dos autores com base em Jannuzzi (2016).

5.3 ESTRATÉGIAS DE AVALIAÇÃO

Para além do monitoramento contínuo, propõe-se a realização de avaliações específicas em diferentes momentos do ciclo de vida das políticas, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1. Estratégias de avaliação

Momento	Finalidade	Exemplos
Ex ante	Diagnóstico e desenho	Pesquisa de campo para validar personas; estudo de demanda por crédito rural
Processo	Identificar gargalos	Avaliação da implementação das Salas do Empreendedor; análise da atuação dos burocratas de nível de rua
Resultado/Impacto	Verificar efeitos	Pesquisa amostral com beneficiários; estudo quase-experimental
Eficiência	Relação custo-resultado	Comparação entre estratégias de capacitação; análise de custo-efetividade

Fonte: elaboração própria dos autores.

5.4 INTEGRAÇÃO AO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O sistema de monitoramento e avaliação proposto deve estar integrado ao ciclo de políticas públicas, alimentando continuamente o processo de formulação e reformulação. A Figura 2 ilustra essa integração.

Figura 2. Integração do Sistema de M&A ao Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: elaboração própria dos autores com base em Jannuzzi (2016) e Lotta (2019).

6 CONCLUSÕES

O presente artigo demonstrou que o universo MEI no Estado do Paraná é profundamente heterogêneo, abrangendo desde agricultores familiares até profissionais de tecnologia, com necessidades distintas e, por vezes, conflitantes. A abordagem de personas revelou-se eficaz para capturar essa diversidade e orientar a formulação de políticas públicas segmentadas. As 17 personas construídas evidenciam que políticas uniformes — como a simples simplificação tributária — são necessárias, mas insuficientes. É preciso ir além, oferecendo crédito adequado, capacitação específica, certificação profissional, proteção social e acesso a mercados. As propostas apresentadas oferecem um roteiro inicial para gestores públicos e instituições de fomento.

A análise à luz da teoria social clássica e contemporânea revelou as contradições estruturais do Programa MEI: a tensão entre inclusão previdenciária e precarização laboral, a dissolução das fronteiras entre trabalho autônomo e relação de emprego, e o descompasso entre o desenho institucional e a realidade econômica. Superar essas contradições exige não apenas ajustes técnicos, mas um debate mais amplo sobre o modelo de proteção social que se deseja construir. A incorporação da literatura de implementação permitiu compreender os desafios práticos da materialização das políticas para MEIs. A atuação dos burocratas de nível de rua — especialmente os agentes das Salas do Empreendedor e dos CRAS — é marcada por discricionariedade, que pode ser includente ou excludente. A formação desses agentes e a estruturação de arranjos institucionais que favoreçam a coordenação entre os múltiplos atores são condições para a efetividade das políticas.

A proposição de um Sistema de Indicadores para Monitoramento e Avaliação, articulado ao Mapa de Processos e Resultados, oferece instrumental para o acompanhamento contínuo das políticas segmentadas, a verificação de seus resultados e a correção de rumos. A integração do sistema de monitoramento e avaliação ao ciclo de políticas públicas permite o aprendizado organizacional e a inovação contínua. Conclui-se que a efetividade das políticas para MEIs depende da capacidade de reconhecer e responder à heterogeneidade desse universo, articulando políticas universais — como a simplificação tributária — com ações focalizadas — como crédito rural, capacitação sanitária e certificação técnica. A segmentação por personas não é apenas uma técnica de *marketing*, mas uma ferramenta de gestão pública que pode aumentar o impacto social e econômico das ações.

Como limitações, destaca-se que as hipóteses sobre rotina, dores e necessidades não foram validadas em campo, o que sugere a necessidade de pesquisas qualitativas complementares. Recomenda-se, para trabalhos futuros, a realização de entrevistas em profundidade com representantes de cada grupo, bem como o cruzamento de microdados da PNAD Contínua com os dados do Portal do Empreendedor.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, L. C. Uberização e desproteção: a transformação do trabalho sob o capitalismo de plataforma. Trabalho, Educação e Saúde, v. 19, n. 2, 2021, p. 1-15.

ANTUNES, R. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123/2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2008.

COLLINS, R. Microinteracionismo ritual: cadeias de rituais de interação e solidariedade social. Petrópolis: Vozes, 2009.

DIEESE. Anuário do Trabalho no Brasil 2023. São Paulo: DIEESE, 2023.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Orgs.). Teoria das organizações. São Paulo: Atlas, 2007, p. 117-142.

DURKHEIM, E. Da divisão do trabalho social. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999 [1893].

IBGE. PNAD Contínua – Indicadores de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IPEA. Microempreendedor Individual: características e desafios. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

KREIN, J. D. O futuro da Previdência Social no Brasil: desafios e perspectivas. Revista de Direito Social e Políticas Públicas, v. 8, n. 1, 2022, p. 135-152.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2015.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas em direitos humanos. In: DELGADO, L. *et al.* (Orgs.). Gestão de políticas públicas. Brasília: Enap, 2016.

POCHMANN, M. A década da regressão social: trabalho e direitos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2022.

POCHMANN, M. Brasil em transição: trabalho, desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2024.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. Evaluation: a systematic approach. 7. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

SCOTT, W. R. Institutions and organizations: ideas and interests. 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

SEBRAE. Perfil do MEI 2024. Brasília: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2024.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora UnB, v. 1, 1999.