

Configurações institucionais e condições de possibilidade para a inovação popular: a Lei 14.746/2023 e os arranjos locais em Juiz de Fora/MG

DOI: 10.31994/rvs.v17i1.1084

Tatiana Dornelas de Oliveira Mendes¹

RESUMO

Este artigo analisa como a Lei n. 14.746/2023 e os arranjos institucionais locais de Juiz de Fora/MG configuram condições de possibilidade para práticas alternativas de inovação em contextos de economias assimétricas. A pesquisa, de natureza qualitativa e caráter exploratório, baseou-se em análise documental de legislações, relatórios institucionais e materiais produzidos por atores locais, como o CRITT/UFJF, o Moinho e o SIMI-JF, referentes ao período 2023-2025. Ancorada na perspectiva da estratégia como prática social, especificamente na dimensão das *práticas* como repertórios normativos e institucionais, e na abordagem dos vazios institucionais, a pesquisa identificou três eixos de configuração estratégica: (i) o reconhecimento discursivo-normativo de empreendedores populares como agentes legítimos de inovação; (ii) a configuração de arranjos institucionais locais de apoio; e (iii) a institucionalização de modelos frugais e territorialmente enraizados de negócio. Como achado complementar, o estudo identifica indícios iniciais de abertura a circuitos de internacionalização alternativa, ainda insuficientes para configurar um eixo empírico consolidado. Os achados sugerem que os Centros de Inovações Populares (CIPs) podem ser analisados como dispositivos institucionais que inscrevem novos repertórios estratégicos disponíveis para empreendedores

¹Doutora em Administração pela Unigranrio. Professora na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) e no PPGA – Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: <tatiana.dornelas@ufjf.br>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-7592-8581>>

periféricos, contribuindo para a reconfiguração de ecossistemas de inovação em cidades médias.

PALAVRAS-CHAVE: INOVAÇÃO POPULAR. ESTRATÉGIA COMO PRÁTICA. CENTROS DE INOVAÇÕES POPULARES. POLÍTICAS PÚBLICAS. CIDADES MÉDIAS.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre inovação expandiu-se para além dos grandes centros urbanos e corporações consolidadas, alcançando territórios periféricos, economias locais e iniciativas de base comunitária. No Brasil, cidades de médio porte como Juiz de Fora, em Minas Gerais, enfrentam o desafio de reter talentos, estimular o empreendedorismo e construir ecossistemas de inovação sustentáveis e inclusivos. Apesar da presença de universidades, incubadoras e políticas públicas locais, observa-se um esvaziamento das capacidades locais de inovação, especialmente entre empreendedores com poucos recursos financeiros, técnicos e sociais.

A Lei n. 14.746/2023, ao criar os Centros de Inovações Populares (CIPs), representa uma ruptura normativa com os modelos tradicionais de fomento à inovação. Ao invés de operar dentro da lógica da alta tecnologia e da formalização empresarial, a lei reconhece explicitamente o empreendedorismo popular, informal e territorialmente enraizado como objeto legítimo de política pública de inovação. Essa ruptura normativa configura novos repertórios estratégicos, no sentido atribuído por Whittington (2006) às *práticas* da estratégia como prática social, disponíveis para empreendedores que historicamente não acessavam os mecanismos convencionais de apoio.

Em Juiz de Fora, a implementação dos CIPs articula-se a um conjunto de arranjos institucionais já existentes: o Centro Regional de Inovação e Transferência

de Tecnologia (CRITT/UFJF), o Sistema Municipal de Inovação (SIMI-JF) e o Moinho, polo de desenvolvimento na Zona Norte da cidade. Esses arranjos configuram um ecossistema local que, ao incorporar a lógica dos CIPs, potencialmente reconfigura as condições de possibilidade para práticas alternativas de inovação. A dimensão internacional aparece, neste estudo, apenas como possibilidade emergente, associada a redes, agendas globais e circuitos solidários ainda pouco institucionalizados.

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: **como a Lei n. 14.746/2023 e os arranjos institucionais locais de Juiz de Fora/MG configuram condições de possibilidade para práticas alternativas de inovação em contextos de economias assimétricas?** O objetivo geral é analisar, a partir de fontes documentais e secundárias, como os dispositivos normativos e institucionais associados aos CIPs inscrevem novos repertórios estratégicos nos ecossistemas locais de inovação.

A pergunta de pesquisa é deliberadamente circunscrita ao que os dados documentais permitem responder: não se trata de investigar como os empreendedores praticam a inovação em seu cotidiano, o que exigiria dados primários, mas de analisar como as normas, os documentos institucionais e os discursos de política pública constroem e legitimam condições para que essas práticas possam emergir. Essa escolha é coerente com a dimensão das *práticas* na perspectiva de estratégia como prática social (Whittington, 2006; Jarzabkowski; Spee, 2009), que inclui os repertórios normativos e institucionais como objetos legítimos de investigação estratégica.

A relevância do estudo é dupla. Do ponto de vista teórico, contribui para ampliar o uso da perspectiva SAP/EPS em contextos de políticas públicas de inovação popular no Sul Global, campo ainda pouco explorado. Ao invés de afirmar a lei como uma *prática* em sentido acabado, o artigo sugere que marcos normativos podem ser analisados como componentes institucionais das práticas estratégicas. Do ponto de vista prático, oferece subsídios para gestores públicos, universidades e organizações sociais interessados em construir políticas de inovação mais

inclusivas, com particular relevância para Juiz de Fora, onde as iniciativas analisadas estão em fase de implantação.

O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta a fundamentação teórica, articulando estratégia como prática social, vazios institucionais e inovação frugal; a seção 3 detalha os aspectos metodológicos; a seção 4 apresenta os resultados; a seção 5 discute os achados à luz da literatura; e a seção 6 traz as considerações finais.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica articula dois eixos centrais, estratégia como prática social e vazios institucionais, com um eixo empírico-analítico sobre empreendedorismo popular e inovação frugal. Os conceitos de ecossistemas de inovação e redes funcionam como quadro de contextualização. Essa escolha responde à necessidade de delimitar o campo de contribuição: ao invés de dialogar com múltiplos campos simultaneamente, o artigo elege um campo principal (SAP/EPS) e situa os demais como suporte analítico.

1.1. Estratégia como prática social: o papel das práticas normativas e institucionais

A perspectiva de estratégia como prática social (*Strategy-as-Practice*, SAP) propõe uma ruptura com as concepções tradicionais da estratégia empresarial, definindo-a como algo que emerge das práticas cotidianas, das interações sociais e das ações situadas dos sujeitos em contextos específicos (Whittington, 2006; Jarzabkowski; Spee, 2009). O modelo de Whittington (2006) distingue três elementos analíticos centrais: *práxis* (o que as pessoas fazem), *práticas* (os repertórios, normas e convenções que informam o fazer) e *praticantes* (os agentes estratégicos). Esta pesquisa opera prioritariamente na dimensão das *práticas*: os

documentos, leis e normativas institucionais são compreendidos como repertórios que constroem e legitimam o campo do que é possível fazer estrategicamente.

Essa operacionalização é relevante para analisar políticas públicas de inovação. Quando uma lei reconhece o empreendedor popular como agente legítimo de inovação, ela pode inscrever um novo repertório nas *práticas* disponíveis: altera o que conta como estratégia, quem pode praticá-la e com quais recursos. A Lei n. 14.746/2023 e os documentos institucionais associados não são tratados neste artigo como *práticas* autônomas em sentido forte, mas como componentes normativos e discursivos que moldam as possibilidades estratégicas dos empreendedores periféricos.

A perspectiva SAP tem sido aplicada crescentemente em contextos de empreendedorismo, dando origem ao campo do Empreendedorismo como Prática (EAP). Thompson, Verduijn e Gartner (2020) argumentam que o EAP permite compreender como empreendedores constroem a inovação no cotidiano, mobilizando saberes tácitos, redes informais e práticas territorializadas. Claire, Lefebvre e Ronteau (2021), em revisão sistemática do campo, destacam que o EAP tem se debruçado sobre temas como inovação em contextos de escassez e vazios institucionais, aproximações diretamente relevantes para o objeto deste estudo. Este artigo dialoga com essas discussões, ainda que circunscreva sua análise à dimensão institucional e normativa, deixando a investigação das práticas cotidianas dos empreendedores para estudos futuros com dados primários.

Estudos recentes têm apontado o papel das *práticas* institucionais na criação de condições para o empreendedorismo em contextos periféricos. Lopes e Nassif (2022) mostram como marcos regulatórios no Brasil operam como estruturas habilitadoras para empreendedores de baixa renda, ampliando o repertório de estratégias acessíveis. Kistruck et al. (2021) demonstram que, em economias emergentes, as *práticas* normativas podem compensar parcialmente os efeitos dos vazios institucionais, ao criar legitimidade para formas alternativas de organização produtiva.

1.2. Vazios institucionais e inclusão produtiva via políticas públicas

O conceito de vazios institucionais refere-se à ausência, fragilidade ou ineficiência das estruturas formais que deveriam garantir direitos básicos como acesso à educação, crédito, saúde e oportunidades de trabalho (Ge; Carney; Kellermanns, 2019; Mair; Marti, 2009). Em países do Sul Global, esses vazios estruturam profundamente as trajetórias empreendedoras: o empreendedorismo surge não apenas como alternativa econômica, mas como estratégia de sobrevivência e busca por autonomia onde o Estado ou o mercado falham.

A noção de vazios institucionais dialoga com a perspectiva da imersão social (*embeddedness*) da ação econômica, segundo a qual as trocas econômicas estão sempre ancoradas em redes sociais e institucionais, e não ocorrem de forma atomizada ou puramente contratual (Granovetter, 1985). Sob essa ótica, os arranjos locais que sustentam os CIPs, como o CRITT/UFJF, o SIMI-JF e o Moinho, podem ser lidos como redes que produzem a imersão institucional necessária para preencher, ainda que parcialmente, os vazios que historicamente excluía os empreendedores populares dos mecanismos formais de apoio.

Mair e Marti (2009) argumentam que empreendedores sociais e organizações comunitárias frequentemente operam preenchendo esses vazios, criando formas alternativas de provisão institucional. No contexto dos CIPs, essa dinâmica assume uma dimensão de política pública: ao reconhecer e apoiar empreendedores que historicamente não acessavam os mecanismos formais de fomento, o Estado opera ativamente no preenchimento dos vazios que estruturavam sua exclusão. Trata-se de uma inversão relevante: em vez de adaptar os sujeitos às exigências do mercado formal, a política busca adaptar as estruturas às realidades locais.

Antes da criação dos CIPs, editais e programas públicos frequentemente exigiam CNPJ, plano de negócios estruturado ou histórico de faturamento, o que excluía grande parte dos empreendedores periféricos. A lei, ao dispensar ou flexibilizar esses requisitos, reconfigura as *práticas* institucionais do campo da

inovação, alterando as regras do jogo e expandindo o espaço dos possíveis para atores historicamente marginalizados.

1.3. Empreendedorismo de baixos recursos, inovação frugal e ecossistemas de inovação em cidades médias

Em contextos periféricos, o empreendedorismo está profundamente associado à exclusão e à ausência de oportunidades formais (Viswanathan et al., 2010; Fajardo et al., 2019; Beninger; Francis, 2021). Beninger e Francis (2021) argumentam que a exclusão de mercado não se resume à ausência de acesso a bens e serviços, mas envolve também a negação do reconhecimento dos sujeitos como consumidores e produtores legítimos, leitura que dialoga diretamente com o modo como a Lei n. 14.746/2023 nomeia o empreendedor popular como agente legítimo de inovação. Em vez de surgir da identificação racional de oportunidades de mercado, o impulso para empreender frequentemente nasce da experiência de exclusão, seja por fatores pessoais ou estruturais. Nesses casos, empreender torna-se estratégia de sobrevivência e construção de autonomia.

A inovação frugal emerge como prática comum entre empreendedores de baixos recursos: a capacidade de desenvolver soluções simples, acessíveis e eficazes com recursos limitados, atendendo a necessidades locais de forma criativa e sustentável (Cunha et al., 2014). Diferentemente da inovação convencional, que requer infraestrutura tecnológica e financiamento externo, a inovação frugal prioriza funcionalidade, baixo custo e adequação ao contexto. É uma lógica que valoriza o fazer com o que se tem, operando com reaproveitamento de materiais, técnicas artesanais ou conhecimentos populares. Castilhos, Dolbec e Veresiu (2016) mostram, em contextos de subsistência, como mercados alternativos se formam a partir de práticas comunitárias de empreendedorismo, reforçando a leitura de que esses arranjos não são um desvio do mercado formal, mas modos legítimos e organizados de produção de valor.

Para os fins deste artigo, a inovação frugal e o empreendedorismo de baixos recursos funcionam como categorias analíticas que permitem ler os documentos institucionais: busca-se identificar em que medida os textos normativos e relatórios reconhecem, nomeiam e legitimam essas práticas como objetos válidos de política pública de inovação.

O conceito de ecossistemas de inovação amplia essa leitura ao situar as práticas de baixo recurso e de inovação frugal em ambientes interconectados, nos quais diferentes agentes, como empresas, universidades, governo e sociedade civil, interagem de forma colaborativa e dinâmica (Adner, 2006; Oh et al., 2016). Em cidades médias, esses ecossistemas enfrentam desafios específicos: carecem de densidade institucional e capilaridade em suas redes, mas dispõem de recursos importantes como universidades e políticas públicas locais.

Neste artigo, o conceito de ecossistema de inovação é mobilizado como quadro de contextualização para situar os CIPs no cenário institucional de Juiz de Fora e não como eixo teórico principal. O interesse analítico recai sobre as *práticas* que estruturam esse ecossistema, incluindo as práticas de baixo recurso e de inovação frugal discutidas nesta seção, não sobre a morfologia ou o funcionamento sistêmico do ecossistema.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-documental, coerente com o objetivo de analisar como dispositivos normativos e institucionais configuram condições de possibilidade para práticas alternativas de inovação. A escolha documental não é uma limitação contornada; é uma opção metodológica deliberada, alinhada à dimensão das *práticas* na perspectiva SAP, que reconhece normas, repertórios e discursos institucionais como objetos válidos de investigação estratégica (Whittington, 2006).

2.1. Corpus documental

O corpus foi constituído por documentos produzidos ou endossados pelos atores institucionais envolvidos na configuração dos CIPs em Juiz de Fora, no período de 2023 a 2025. Os critérios de inclusão foram: (a) autoria ou endosso institucional identificado; (b) relação direta com os CIPs, com a Lei n. 14.746/2023 ou com o ecossistema de inovação local; (c) disponibilidade pública. O corpus final compreendeu:

- a) Lei n. 14.746/2023 e documentos legais complementares (exposição de motivos, regulamentações);
- b) publicações institucionais da Prefeitura de Juiz de Fora via SEDIC (2025);
- c) materiais produzidos pelo CRITT/UFJF, Moinho, SIMI-JF e Sebrae Minas;
- d) dados secundários do IBGE (PINTEC) e da Apex-Brasil;
- e) notícias, relatórios e registros de eventos locais relacionados ao tema (2023-2025).

O corpus totalizou 14 documentos primários, acrescidos de 8 notícias e registros de eventos, todos de acesso público. A ausência de entrevistas ou observações diretas é coerente com o recorte analítico: o objeto de investigação são os repertórios normativos e discursivos, não as práticas cotidianas dos empreendedores. Para ampliar a transparência metodológica, a Tabela 1 sintetiza a composição do corpus analisado.

Tabela 1. Composição do corpus documental analisado.

Documento/Fonte	Instituição/ator	Ano/período	Tipo de material
Lei n. 14.746/2023 e atos relacionados	Governo Federal	2023	Legislação e documentos legais
Publicações institucionais da SEDIC	Prefeitura de Juiz de Fora	2025	Notícias e materiais institucionais

Materiais institucionais do CRITT/UFJF	CRITT/UFJF	2025	Apresentação, registros e programas
Materiais do SIMI-JF	SIMI-JF	2024-2025	Documentos institucionais
Materiais do Moinho	Moinho	s.d./2025	Descrição institucional e registros públicos
Sebrae Minas, Apex-Brasil e bases secundárias	Sebrae/Apex/IBGE	2023-2025	Relatórios, dados secundários e registros de eventos
Notícias e registros de eventos locais	Veículos e atores locais	2023-2025	8 notícias/registros públicos

Fonte: Elaborado pela autora com base na composição do corpus documental.

2.2. Procedimentos de análise

A técnica utilizada foi a análise de conteúdo temática, conforme Bardin (2011), em diálogo com o referencial de *práticas* da perspectiva SAP. O percurso analítico seguiu três etapas.

Etapas 1: leitura flutuante e pré-análise. O corpus foi lido integralmente, com anotações sobre recorrências temáticas e marcadores discursivos relevantes. Identificou-se que os documentos operam em dois registros principais: um normativo-legal (o que a política prevê) e um institucional-descritivo (como os atores locais narram e legitimam suas práticas).

Etapas 2: categorização. Foram definidas três categorias analíticas centrais, combinando origem dedutiva (derivada do referencial teórico) e indutiva (emergente dos documentos): (C1) reconhecimento normativo; (C2) configuração institucional; e (C3) inovação frugal e sustentabilidade. A internacionalização alternativa foi mantida como categoria complementar e exploratória, por aparecer de forma incipiente no corpus, sem força empírica suficiente para sustentar um eixo central de resultados.

Etapas 3: codificação e interpretação. Os trechos significativos foram extraídos, codificados tematicamente e agrupados por categoria. A interpretação foi realizada à luz do referencial teórico, buscando identificar como cada categoria aponta a inscrição de novos repertórios normativos e institucionais nos ecossistemas locais de

inovação. A Tabela 2 apresenta a definição operacional das categorias utilizadas na análise.

Tabela 2. Categorias analíticas, definições e exemplos de codificação.

Categoria	Definição operacional	Exemplos de evidência documental
C1 – Reconhecimento normativo	Trechos que nomeiam e legitimam empreendedores populares, economia solidária, produção artesanal ou iniciativas comunitárias como objetos válidos de política de inovação.	Menções à inclusão de atividades populares, artesanais, culturais e solidárias no escopo dos CIPs.
C2 – Configuração institucional	Trechos que descrevem atores, estruturas, redes, programas e mecanismos de apoio aos CIPs e ao ecossistema local de inovação.	Referências a CRITT/UFJF, SIMI-JF, Moinho, SEDIC, Sebrae e mecanismos de capacitação ou articulação.
C3 – Inovação frugal e sustentabilidade	Trechos que valorizam soluções de baixo custo, reaproveitamento, criatividade territorial e práticas produtivas enraizadas no contexto local.	Menções a fabricação artesanal, design de baixo custo, reaproveitamento de materiais e soluções adaptadas ao território.
Categoria complementar: internacionalização alternativa	Trechos que indicam conexões potenciais com redes, agendas globais, ODS ou circuitos solidários internacionais, sem evidência suficiente para sustentar eixo central.	Menções a ODS, Apex-Brasil, redes solidárias ou parcerias internacionais ainda não consolidadas.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos procedimentos de análise temática.

3 RESULTADOS

A análise documental revelou três eixos articulados de configuração estratégica, correspondentes às categorias analíticas centrais definidas. Além desses eixos, identificou-se uma categoria complementar, ainda incipiente, relativa a possibilidades de internacionalização alternativa. Em cada eixo, apresentam-se os trechos documentais que sustentam as interpretações.

3.1 Reconhecimento normativo: a legitimação do empreendedor popular

O primeiro eixo refere-se à inscrição, nos textos normativos e institucionais, do empreendedor popular como agente legítimo de inovação. Essa inscrição pode ser interpretada como componente institucional das práticas estratégicas: ao nomear e reconhecer atores historicamente invisibilizados, a lei amplia os repertórios disponíveis no campo da inovação.

A Lei n. 14.746/2023 estabelece que os CIPs têm por finalidade apoiar o desenvolvimento de atividades produtivas, criativas e inovadoras de natureza popular, artesanal, cultural e de economia solidária (Brasil, 2023, Art. 1º). Essa formulação é significativa: ao incluir atividades de economia solidária e natureza artesanal no escopo da política de inovação, a lei rompe com a definição tecnocrática dominante e inscreve um novo repertório normativo.

Os documentos da SEDIC/Prefeitura de Juiz de Fora reforçam esse reconhecimento ao afirmar que a política de inovação municipal inclui iniciativas populares, informais e enraizadas em contextos locais como objetos de apoio institucional (Prefeitura de Juiz de Fora, 2025). O CRITT/UFJF, por sua vez, registra crescente atenção a iniciativas de base territorial em seus programas de capacitação (CRITT/UFJF, 2025), sinalizando a incorporação gradual do repertório normativo dos CIPs em suas *práticas* institucionais.

3.2 Configuração institucional: os arranjos de apoio aos CIPs em Juiz de Fora

O segundo eixo diz respeito à configuração dos arranjos institucionais que operacionalizam os CIPs localmente. A análise documental aponta uma estrutura emergente de articulação entre múltiplos atores, com diferentes funções no ecossistema de inovação popular.

O SIMI-JF, criado para articular universidades, incubadoras, startups e poder público, incorpora explicitamente em seu planejamento a inclusão de empreendedores de base comunitária e iniciativas da economia popular (SIMI-JF,

2024). O programa Sebrae *Startups*, implementado em parceria com o CRITT, oferece consultorias especializadas e rodadas de negócios para novos empreendedores (UFJF, 2025), representando a extensão desta articulação para o suporte técnico direto. O Moinho configura-se como espaço de experimentação social, com modelo de governança colaborativa envolvendo setor público, privado e organizações sociais (O Moinho, s.d.).

A síntese dos atores e seus papéis no ecossistema de inovação popular de Juiz de Fora está apresentada na Tabela 3:

Tabela 3. Atores e seus papéis no ecossistema de inovação popular em Juiz de Fora.

Ator institucional	Papel no ecossistema de inovação popular
CRITT/UFJF	Apoio técnico e institucional à inovação; incubação; capacitação de empreendedores
SIMI/JF	Governança e articulação entre iniciativas públicas e privadas; planejamento do ecossistema local
Moinho	Experimentos sociais, culturais e comunitários; governança colaborativa em território periférico
SEDIC/Prefeitura	Formulação e coordenação de políticas de desenvolvimento sustentável e inclusivo
Sebrae/Apex-Brasil	Fomento à capacitação, empreendedorismo e internacionalização
Empreendedores populares	Protagonistas das práticas inovadoras no território; beneficiários diretos dos CIPs

Fonte: Elaborado pela autora com base na análise documental.

3.3 Inovação frugal e sustentabilidade: as práticas territoriais

O terceiro eixo refere-se à valorização, nos documentos analisados, de práticas criativas de baixo custo e enraizamento territorial como formas legítimas de inovação. Essa valorização expressa uma prática discursiva que ressignifica a

escassez como potência criativa, deslocando a inovação de uma concepção exclusivamente tecnológica para uma concepção situada, territorial e socialmente enraizada.

Os relatórios institucionais do CRITT e do Moinho registram iniciativas como reaproveitamento de materiais, fabricação artesanal, design de baixo custo e soluções adaptadas ao contexto como práticas recorrentes entre os empreendedores atendidos. O Moinho descreve sua atuação como um polo que integra inovação, empreendedorismo e criatividade em um contexto de território historicamente vulnerabilizado (O Moinho, s.d.), sinalizando a intencionalidade de valorizar práticas locais como fontes de inovação.

A lei, ao incluir atividades artesanais e de economia solidária no escopo dos CIPs, formaliza normativamente essa resignificação. Trata-se do que Cunha et al. (2014) denominam institucionalização da inovação frugal: o reconhecimento formal de que soluções desenvolvidas a partir de recursos escassos constituem inovação legítima, e não mero improviso.

3.4 Possibilidades emergentes de internacionalização alternativa

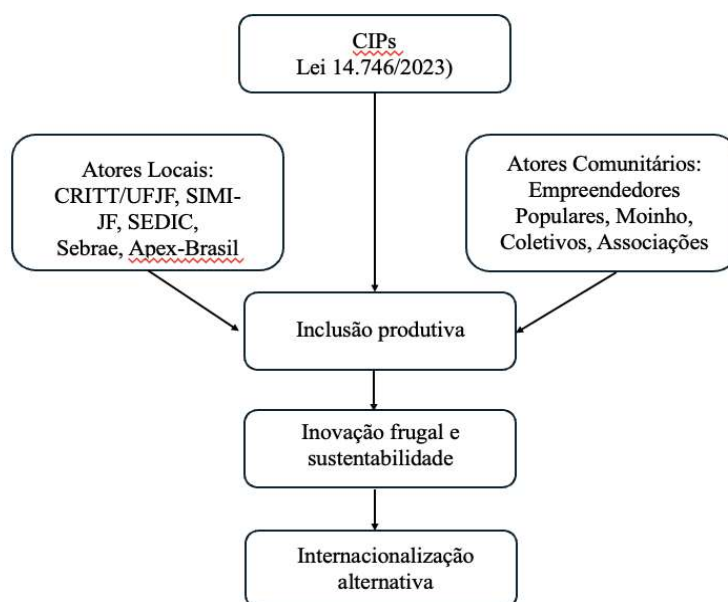
A dimensão da internacionalização aparece de forma complementar e ainda incipiente nos documentos analisados. Os registros da Apex-Brasil (2025) e do evento eCidades (Em Casa JF, 2025) mencionam conexões com redes de economia solidária e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas essas evidências ainda não permitem afirmar a existência de trajetórias consolidadas de internacionalização dos empreendedores populares vinculados aos CIPs.

Este artigo trata a internacionalização alternativa como possibilidade emergente, e não como eixo empírico central. O achado indica que os CIPs podem abrir, normativamente, condições para circulação futura de práticas, produtos culturais e experiências territoriais por meio de redes solidárias, agendas globais de desenvolvimento e parcerias institucionais. Essa interpretação deve ser aprofundada

por pesquisas futuras com dados primários junto a empreendedores, gestores públicos e organizações de apoio.

A Figura 1 sintetiza o fluxo conceitual que articula os quatro eixos identificados:

Figura 1 – Fluxo conceitual dos Centros de Inovações Populares (CIPs) em Juiz de Fora.



Fonte: Elaborado pela autora.

4 DISCUSSÃO

Os resultados indicam que a Lei n. 14.746/2023 e os arranjos institucionais de Juiz de Fora operam como dispositivos de inscrição de novos repertórios normativos e institucionais para empreendedores periféricos. Esse argumento dialoga com a perspectiva SAP ao reconhecer que as *práticas* moldam o campo do possível para os *praticantes*, mas adota uma formulação cautelosa: políticas públicas não são aqui tomadas como *práticas* em sentido pleno; elas são analisadas como componentes institucionais que configuram, habilitam e legitimam práticas estratégicas futuras (Whittington, 2006; Jarzabkowski; Spee, 2009).

Tabela 4. Eixos analíticos e síntese dos achados.

Eixo analítico	Evidência documental principal	Implicação para as práticas
Reconhecimento normativo	Lei 14.746/2023 nomeia e legitima empreendedores populares e economia solidária como objetos de política de inovação	Ampliação do repertório de quem pode praticar inovação e com quais recursos
Configuração institucional	SIMI-JF, CRITT, Moinho e SEDIC articulam estruturas de apoio ao empreendedorismo popular	Criação de novas práticas de intermediação entre periferias e sistemas formais de inovação
Inovação frugal e sustentabilidade	Documentos do CRITT e do Moinho valorizam práticas artesanais e de reaproveitamento como inovação	Ressignificação da escassez como fonte legítima de prática inovadora
Possibilidades emergentes de internacionalização alternativa	Conexões incipientes com ODS, redes solidárias e circuitos periféricos (Apex-Brasil, eCidades), tratadas como achado complementar	Indícios normativos de futuras articulações globais, ainda sem evidência empírica consolidada

Fonte: Elaborado pela autora com base na análise documental.

O primeiro eixo aponta uma contribuição específica para o campo SAP/EPS: a possibilidade de analisar marcos normativos como componentes institucionais das práticas estratégicas. Estudos do campo têm privilegiado as *práticas* organizacionais e gerenciais (Whittington, 2006), enquanto leis, regulamentos e políticas públicas ainda são menos explorados, sobretudo no Sul Global. Este artigo sugere que a análise documental de textos legais e institucionais pode revelar condições de possibilidade para práticas estratégicas emergentes, antes que elas se materializem empiricamente. Essa é a contribuição teórica central do trabalho.

O segundo eixo conecta-se à literatura sobre ecossistemas de inovação (Adner, 2006; Oh et al., 2016). A articulação entre CRITT, SIMI-JF, Moinho e SEDIC configura o que Adner (2006) denomina *innovation ecosystem*: um arranjo de atores

interdependentes cujas ações coletivas criam as condições para a emergência de inovações que nenhum ator produziria isoladamente. A novidade está na inclusão explícita de atores comunitários e de economia popular nesse arranjo, o que representa uma expansão dos limites convencionais do ecossistema de inovação em cidades médias.

O terceiro eixo confirma os achados de Cunha et al. (2014) e Viswanathan et al. (2010) sobre a legitimidade de práticas inovadoras em contextos de escassez. A contribuição desta análise está em mostrar que essa legitimidade não emerge espontaneamente: ela é construída discursivamente nos documentos institucionais, que ressignificam o artesanal e o frugal como inovação. Essa construção discursiva é, ela mesma, uma prática que altera os repertórios disponíveis tanto para os empreendedores quanto para os agentes públicos e universitários que operam no ecossistema.

A internacionalização alternativa deve ser lida como achado complementar e exploratório. Sua presença embrionária nos documentos analisados indica uma abertura normativa relevante: os CIPs são articulados, nos discursos institucionais, a agendas globais que podem oferecer circuitos de inserção internacional alternativos à lógica competitiva convencional. No entanto, a força empírica desse achado ainda é limitada e exige investigação futura com entrevistas, observação e acompanhamento longitudinal dos empreendedores e instituições envolvidas.

Em suma, os CIPs não são apenas estruturas de apoio ao empreendedorismo popular: podem ser compreendidos como dispositivos institucionais que ampliam repertórios estratégicos locais. Ao reconhecer normativamente o empreendedor popular, configurar arranjos institucionais de apoio e legitimar a inovação frugal, eles reconfiguram, ainda que de forma embrionária, o campo do possível para atores historicamente marginalizados nos ecossistemas de inovação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou como a Lei n. 14.746/2023 e os arranjos institucionais de Juiz de Fora/MG configuram condições de possibilidade para práticas alternativas de inovação em contextos de economias assimétricas. A partir de análise documental ancorada na dimensão das *práticas* da perspectiva de estratégia como prática social, identificaram-se três eixos de configuração estratégica: reconhecimento normativo, configuração institucional e inovação frugal e sustentabilidade. A internacionalização alternativa foi identificada como possibilidade emergente e agenda futura, e não como resultado empírico consolidado.

A contribuição teórica central é sugerir que políticas públicas podem ser analisadas como componentes institucionais das práticas estratégicas, como repertórios normativos e discursivos que moldam o campo do possível para os praticantes. Essa operacionalização cautelosa da perspectiva SAP em contextos de política pública de inovação popular no Sul Global representa uma extensão ainda pouco explorada do campo, com potencial de diálogo com o empreendedorismo como prática (EAP) em pesquisas futuras.

As contribuições práticas organizam-se em três frentes. Para gestores públicos, os resultados oferecem subsídios para formular políticas de inovação inclusiva que reconheçam trajetórias empreendedoras enraizadas em contextos populares e territoriais, com relevância direta para Juiz de Fora, onde os arranjos analisados estão em fase de implantação. Para as universidades, a análise aponta a importância de integrar-se de forma mais consistente aos ecossistemas locais, valorizando práticas de inovação comunitária. Para os empreendedores populares, a consolidação dos CIPs representa a oportunidade de conquistar reconhecimento institucional e acesso a redes de apoio.

Entre as limitações do estudo, destaca-se a ausência de dados primários junto aos empreendedores e aos gestores dos CIPs. A análise documental permite identificar as *práticas* normativas e institucionais, o que a política prevê e como os atores institucionais a narram, mas não acessa a *práxis*: o que os empreendedores

realmente fazem em seu cotidiano, como negociam com as estruturas e como adaptam os repertórios disponíveis. Essa lacuna é a agenda mais urgente para estudos futuros, que poderão adotar entrevistas, observação participante e etnografias de base comunitária.

Futuras investigações também podem explorar a efetividade dos CIPs ao longo do tempo, suas possíveis articulações com agendas globais de inovação e a replicabilidade da política em outras cidades médias brasileiras com características similares às de Juiz de Fora: presença universitária, desigualdades territoriais e ecossistemas emergentes de inovação.

Institutional configurations and conditions of possibility for popular innovation: Law 14.746/2023 and local arrangements in Juiz de Fora/MG

ABSTRACT

This article analyzes how Law No. 14,746/2023 and the local institutional arrangements of Juiz de Fora/MG (Brazil) configure conditions of possibility for alternative innovation practices in contexts of asymmetric economies. The qualitative, exploratory research drew on documentary analysis of legislation, institutional reports, and materials produced by local actors, such as CRITT/UFJF, Moinho, and SIMI-JF, covering the period from 2023 to 2025. Grounded in the strategy-as-practice perspective — specifically in the dimension of practices as normative and institutional repertoires — and informed by the institutional voids framework, the study identified three axes of strategic configuration: (i) the discursive-normative recognition of popular entrepreneurs as legitimate agents of innovation; (ii) the configuration of local institutional support arrangements; and (iii) the institutionalization of frugal and territorially embedded business models. As a complementary finding, the study identifies initial signs of openness to alternative internationalization circuits, still

insufficient to constitute a consolidated empirical axis. The findings suggest that Popular Innovation Centers (CIPs) can be analyzed as institutional devices that inscribe new strategic repertoires available to peripheral entrepreneurs, contributing to the reconfiguration of innovation ecosystems in medium-sized cities.

KEYWORDS: POPULAR INNOVATION. STRATEGY AS PRACTICE. POPULAR INNOVATION CENTERS. PUBLIC POLICY. MEDIUM-SIZED CITIES.

REFERÊNCIAS

ADNER, R. Match your innovation strategy to your innovation ecosystem. *Harvard Business Review*, v. 84, n. 4, p. 98-107, 2006.

APEX-BRASIL. *Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos*. 2025. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br>. Acesso em: 1 set. 2025.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENINGER, S.; FRANCIS, J. N. Opportunity and exclusion: a consumption-based framework. *Marketing Theory*, v. 21, n. 4, p. 435-458, 2021.

BRASIL. *Lei n. 14.746, de 20 de novembro de 2023*. Brasília: Presidência da República, 2023.

CASTILHOS, R. B.; DOLBEC, P. Y.; VERESIU, E. Market formation in subsistence contexts: a study of community-based entrepreneurship. *Journal of Public Policy & Marketing*, v. 35, n. 1, p. 46-64, 2016.

CLAIRE, C.; LEFEBVRE, V.; RONTEAU, S. Entrepreneurship as practice: systematic literature review of a nascent field. *Entrepreneurship as Practice*, p. 35-66, 2021.



CRITT/UFJF. *Apresentação institucional*. 2025. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/critt/apresentacao/institucional/>. Acesso em: 1 set. 2025.

CUNHA, M. P. et al. Product innovation in resource-poor environments: three research streams. *Journal of Product Innovation Management*, v. 31, n. 2, p. 202-210, 2014.

EM CASA JF. EmCasa marca presença no evento eCidades do Sebrae MG. Juiz de Fora, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://emcasajf.com.br>. Acesso em: 1 set. 2025.

FAJARDO, C.; MORENO, M.; FORERO, C. Entrepreneurship and social exclusion: a conceptual model. *Journal of Business Research*, v. 102, p. 197-204, 2019.

GE, B.; CARNEY, P.; KELLERMANN, F. W. Understanding the role of informal institutions in social entrepreneurship: a cognitive perspective. *Journal of Business Research*, v. 98, p. 77-87, 2019.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

JARZABKOWSKI, P.; SPEE, A. P. Strategy-as-practice: a review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, v. 11, n. 1, p. 69-95, 2009.

KISTRUCK, G. M. et al. Microfranchising in base-of-the-pyramid markets: institutional challenges and adaptations to the franchise model. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 45, n. 6, p. 1474-1505, 2021.

LOPES, H. E. G.; NASSIF, V. M. J. Empreendedorismo e políticas públicas no Brasil: avanços e limitações. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 3, p. 410-430, 2022.

MAIR, J.; MARTI, I. Entrepreneurship in and around institutional voids: a case study from Bangladesh. *Journal of Business Venturing*, v. 24, n. 5, p. 419-435, 2009.



O MOINHO. *Sobre o Moinho*. [s.d.]. Disponível em: <https://nossomoinho.com/sobre-o-moinho/>. Acesso em: 1 set. 2025.

OH, D. S. et al. Innovation ecosystems: a critical examination. *Technovation*, v. 54, p. 1-6, 2016.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. *Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo, da Inovação e Competitividade (SEDIC)*. 2025. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sedic>. Acesso em: 1 set. 2025.

SIMI-JF. *Quem somos*. Juiz de Fora, 2024. Disponível em: <https://www.simi.jdf.br/quem-somos/>. Acesso em: 1 set. 2025.

THOMPSON, N. A.; VERDUIJN, K.; GARTNER, W. B. Entrepreneurship-as-practice: grounding contemporary theories of practice into entrepreneurship studies. *Entrepreneurship & Regional Development*, v. 32, n. 3-4, p. 247-256, 2020.

UFJF – Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia. CRITT e Sebrae Minas renovam parceria e impulsionam programa Sebrae Startups na UFJF. Juiz de Fora, 12 maio 2025. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/critt>. Acesso em: 1 set. 2025.

VISWANATHAN, M. et al. Subsistence entrepreneurship, value creation, and community development: a resource-based view. *Journal of Macromarketing*, v. 30, n. 2, p. 127-137, 2010.

WHITTINGTON, R. Completing the practice turn in strategy research. *Organization Studies*, v. 27, n. 5, p. 613-634, 2006.

Recebido em 05/06/2026

Publicado em 04/09/2026