



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Estado da arte sobre Empreendedorismo no setor público: o que temos?**

**Geisiane Antonita Do Nascimento, Maria De Fátima Nóbrega Barbosa**

**[ARTIGO] GT 7 Inovação e Empreendedorismo na Gestão Pública**

## **Estado da arte sobre Empreendedorismo no setor público: o que temos?**

### **Resumo:**

O empreendedorismo no setor público é cada vez mais visto como uma estratégia com potencial para a resolução das questões sociais, principalmente a nível local. Para tanto, é essencial que a gestão pública desenvolva um ambiente que incentive as práticas inovadoras e empreendedoras por parte dos agentes públicos. Este estudo tem como objetivo apresentar o estado da arte sobre o empreendedorismo no setor público brasileiro. Assim, é classificado como quali-quantitativo, exploratório, descritivo e bibliométrico. Os achados evidenciam que o empreendedorismo no setor público (ESP) não se limita à busca por resultados e melhor desempenho, mas traz benefícios para a coletividade e satisfação aos envolvidos no processo, o que pode resultar em um maior engajamento e crescimento profissional. Na adoção de práticas de ESP o gerencialismo parece ter grande impacto quanto a não efetivação do empreendedorismo público de forma genuína.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo público. Intraempreendedorismo. Setor público. Comportamento empreendedor. Educação empreendedora.

### **Introdução**

As medidas de austeridades adotadas por diversos países, inclusive o Brasil, nos últimos anos restringiram os gastos públicos e forçaram os gestores a buscarem novas alternativas para o atendimento das necessidades da sociedade, em contrapartida, estas demandas estão cada vez mais complexas e a população espera que o governo resolva as diversas questões sociais de forma rápida, eficiente e eficaz. Assim, almeja-se que os gestores públicos consigam entregar mais serviços e produtos públicos com menos recursos, sendo está uma tarefa difícil e crucial para a manutenção e atendimento de novas demandas sociais o que requer dos agentes públicos uma postura inovadora e empreendedora.

Autores como Emmendoerfer (2019) ressaltam que com o intuito de superar os desafios socioeconômicos em âmbito nacional e nas relações com outros países a inovação no setor público tem sido foco de políticos e governantes. Associada à inovação, o empreendedorismo mostra-se promissor na busca por soluções aos problemas sociais através da oferta de produtos e serviços com alta qualidade para a população.

Estima-se que nos próximos anos o fornecimento de serviços de alta qualidade com cada vez menos recursos representará um dos principais desafios a serem confrontados pelos órgãos do setor público (LIDDLE; MCELWEE, 2019), sendo assim, a inovação no setor público apresenta-se como fundamental para que os gestores públicos possam lidar com as hodiernas reivindicações incluindo-se às políticas e serviços públicos de uma coletividade progressivamente interligada em rede (EMMENDOERFER, 2019).

O empreendedorismo no setor público (ESP) possibilita a execução de respostas inovadoras na resolução de questões ligadas à abertura as transações de mercado (LIDDLE; MCELWEE, 2019), decerto, o aprendizado e a inovação são elementos primordiais para o crescimento e a sobrevivências das organizações públicas e privadas (YAZDANSHENAS,

2014), entretanto diversos autores (KLEIN et al., 2010; YAZDANSHENAS, 2014; BERNIER, 2014; ARNOLD, 2019; EMMENDOERFER; VALADARES, 2015; EMMENDOERFER, 2019; LIDDLE; MCELWEE, 2019; MELISSANIDOU; JOHNSTON, 2019; AUDRETSCH; SIEGEL; TERJESEN, 2020) apontam que há um entendimento restrito acerca das práticas empresariais no serviço público, sendo raras as vivências documentadas, compartilhadas e de domínio público sobre o assunto, existindo escassas novas contribuições teóricas neste âmbito o que oferece uma gama de possibilidades para exploração e aprofundamento sobre o empreendedorismo no setor público.

Neste sentido, é essencial identificar quem são os empreendedores públicos e o que os levam a adotarem uma postura empreendedora. O interesse público altera com o passar do tempo devido ao ajustamento entre os objetivos de interesse público e individuais dos agentes que são multifacetados não refletindo em compromissos e entendimentos reais e a constante mudança de interesses privados o que pode resultar em interesse público ilegítimo (KLEIN et al., 2010).

Neste cenário, o empreendedorismo a nível local mostra-se uma estratégia promissora na busca pela resolução das questões sociais. Almeja-se dos governos locais o incentivo à participação pública na adoção de práticas de inovação e empreendedorismo público (EP) no aperfeiçoamento da qualidade dos serviços públicos (MELISSANIDOU; JOHNSTON, 2019).

No contexto brasileiro, a cultura organizacional apresenta grande influência sobre a “repulsa” ao empreendedorismo, desta forma é necessária uma transformação de pensamento acerca do ESP o que requer uma mudança cultural estrutural dos envolvidos, onde se considere os interesses e demandas (ARANA; SILVA, 2016). A cultura organizacional é tão importante para o ESP que Costa Filho, Gomes e Teixeira (2018) em seu estudo apontam que a mesma é buscada por iniciativas públicas para a introdução de uma nova cultura organizacional ou procura sua consolidação e que ela pode representar uma ferramenta de resistência à mudança.

Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo realizar o estado da arte sobre o empreendedorismo no setor público brasileiro. Para tanto foi realizada uma revisão da literatura com o intuito de obter-se uma compreensão profunda acerca do tema no contexto brasileiro identificando como se deu o desenvolvimento da temática nos últimos 10 anos.

## **1. Desenvolvimento do Empreendedorismo Público**

As bases de discussões atuais acerca do empreendedorismo público assentam-se no interior do movimento do *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública que

preconizava que a solução dos problemas da sociedade atual não podia ser resolvida através da complexa burocracia, sendo necessário a legitimação e integração de práticas empresariais no setor público como forma de solucionar o mal funcionamento da burocracia (ARNOLD, 2019). O alto nível de burocratização impossibilita uma cultura empreendedora voltada à inovação, autonomia e flexibilidade (EMMENDOERFER; VALADARES, 2015; ARANA; SILVA, 2016; EMMENDOERFER, 2019) mesmo nos casos em que os empreendedores públicos dispõem de vasto conhecimento e habilidade para empreender podem ficar subjugados a estrutura burocrática e impedidos de executar tais prática (RESENDE et al., 2017).

A reforma promovida pela Nova Gestão Pública levou a mudanças nas ações de administração pública e governança incentivando os governos a adotarem medidas de cortes em massa nos serviços públicos (MELISSANIDOU; JOHNSTON, 2019) o que causou impacto na qualidade e quantidade dos serviços públicos oferecidos à população.

Com a redução nos gastos públicos e a expectativa por parte da população no que tange a oferta de serviços públicos de alta qualidade que atendam suas demandas, os agentes públicos precisam buscar estratégias inovadoras que permitam a execução das ações públicas com eficiência e eficácia. Além disso, evidencia-se que a agenda pública advinda da NPM é insuficiente para resolução dos problemas sociais cada vez mais complexos.

Neste sentido, o *New Public Governance* (NPG) ou Nova Governança Pública apresenta-se como uma alternativa a NPM, visando um estilo de liderança compartilhado onde o governo, o setor público e voluntários atuam em conjunto na busca por soluções aos problemas sociais, criando um ambiente que viabiliza a inovação e oportunidade para as empresas e modifica a forma como os serviços públicos são prestados (LIDDLE; MCELWEE, 2019).

Neste sentido, o empreendedorismo no setor público é cada vez mais visto como um caminho com potencial para a resolução das questões sociais. Espera-se que agentes públicos atuem como empreendedores. A criatividade, inovação, algum modelo novo ou a criação de novas atividades ou organizações são produtos do empreendedorismo (KLEIN et al., 2010). Além do caráter inovador, o empreendedorismo envolve um processo de reconhecimento e procura por oportunidades por indivíduos e organizações, requer proatividade, antecipando-se ao fracasso e admissão de riscos para minimizar o risco da promessa de recursos (MELISSANIDOU; JOHNSTON, 2019).

O conceito de empreendedorismo ainda se encontra em processo de formação recebendo influências de diversos estudiosos, sendo incorporado a inovação, proatividade, tomada de

decisão e a criação de valor em sua estrutura conceitual (EMMENDOERFER; VALADARES, 2015). O empreendedorismo e a inovação podem apresentar-se como simples melhoria de um processo ou uma nova maneira de realizar uma atividade não sendo algo inédito ou monumental no modo de criar novas entregas de serviços (ARNOLD, 2019).

O ESP pode se expressar a partir de políticas públicas, políticas inovadoras e cultura empreendedora intrarorganizacionais, geração de empresas estatais, movimentos sociais, parcerias público-privadas como incentivo ao empreendedorismo no setor público (MORAIS et al., 2015). O empreendedorismo no setor público pode surgir através da ação coletiva de empreendedores públicos (EP) com o intuito de atingir determinados objetivos e neste processo a cooperação, comunicação contínua e interação entre os EP e outras organizações mostram-se cruciais (LACERDA; ANDRADE, 2021).

A depender da mentalidade e dos interesses da administração pública, o comportamento empreendedor dos indivíduos pode ser estimulado e desenvolvido (EMMENDOERFER, 2019). Desta forma, cabe a gestão pública buscar estratégias que viabilizem o desenvolvimento do comportamento empreendedor, sendo este crucial, principalmente no que concerne a oferta de serviços públicos à sociedade em épocas de pouca disponibilidade de recursos. Corroborando com esta assertiva, Liddle e McElwee (2019) sugerem que o empreendedorismo corresponde a uma resposta tática eficaz à desordem ambiental.

Sendo, assim almeja-se uma maior confiança dos cidadãos nas organizações públicas e que os governos no âmbito local incentivem a participação pública na melhoria da qualidade dos serviços agindo como um sistema aberto que apoiam a inovação e o empreendedorismo (MELISSANIDOU; JOHNSTON, 2019).

O empreendedorismo no setor público se manifesta dentro de sistemas abertos em espaços multinível, multisetorial e multi-organizacional (LIDDLE; MCELWEE, 2019), sendo este um processo complexo. O ESP foca na evidenciação e criação de ensejos e sua efetivação no governo e organizações sem fins lucrativos (AUDRETSCH; SIEGEL; TERJESSEN, 2020).

O empreendedorismo é um importante elemento de sucesso para o Estado, sendo assim sua autonomia e capacidade são dois requisitos que contribuem para o potencial do empreendedorismo público (BERNIER, 2014). Além disso, o empreendedorismo é o alicerce para a assunção de políticas públicas e para o desempenho em organizações públicas, fornecendo ao governo local uma alternativa para a competência inovadora de criar novas operações econômicas que podem minimizar as incertezas e impulsionar o crescimento econômico (MELISSANIDOU; JOHNSTON, 2019).

O ESP deve assumir riscos, ter autonomia e ser proativo (COSTA FILHO; GOMES; TEIXEIRA, 2018; EMMENDOERFER, 2019), reconhecer oportunidades no contexto administrativo/político, deve aprimorar a capacidade de melhoria de ação da inovação para o setor público (BERNIER, 2014), gerar novos diálogos para solucionar as questões sociais (LIDDLE; MCELWEE, 2019) e dispor e aplicar recursos públicos para melhorar o desempenho nas finalidades públicas com o intuito de servir a interesses públicos (Klein et al., 2010).

Para tanto, é essencial que a gestão pública desenvolva um ambiente que incentive as práticas inovadoras e empreendedoras por parte dos agentes públicos. O excesso de burocratização pode por vezes inibir práticas que levam ao empreendedorismo público inviabilizando o desenvolvimento do comportamento empreendedor em seus servidores.

Os governos têm competência concreta para incentivar relações, associações e parcerias dentro do meio para agregar cidadãos, agências, organizações, recursos e estratégias indispensáveis para viabilizar um sistema deecoinovação para empresas (LIDDLE; MCELWEE, 2019). As parcerias são muito importantes para a obtenção de um sistema deecoinovação, assim as parcerias público-privadas e cívicas ampliam as possibilidades de desenvolvimento do empreendedorismo e inovação no setor público em prol da sociedade.

Diante do exposto, a gestão pública assume papel preponderante no desenvolvimento do empreendedorismo e inovação nas organizações públicas tendo o poder de incentivar ou inibir tais práticas. É inegável a importância da inovação e empreendedorismo nas organizações públicas, principalmente em momentos turbulentos como o causado nos anos de 2020 e 2021 devido a pandemia da COVID-19 onde a administração pública teve de buscar estratégias não convencionais para a solução das demandas urgentes da sociedade.

Outro aspecto preponderante a ser observado é que as questões sociais estão cada vez mais complexas e dinâmicas requerendo por parte da gestão pública novas maneiras de solucioná-las. Decerto, o empreendedorismo no setor público mostra-se promissor na resolução dos problemas sociais, porém é imprescindível que a gestão pública esteja aberta a mudanças e que atue em conjunto com os servidores públicos e demais partes interessadas oferecendo um ambiente propício e seguro para o desenvolvimento de iniciativas empreendedoras.

## **2. Metodologia**

Este trabalho realiza uma discussão acerca do tema empreendedorismo público em âmbito nacional por meio de uma abordagem quali-quantitativa. Com o intuito de construir uma base teórica que forneça respaldo aos autores para a compreensão do fenômeno estudado no

contexto brasileiro foi realizada uma busca em junho de 2022 de artigos revisados por pares no período de 2012 a 2022, no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Plataforma *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)*, com filtros para título, resumo e palavras-chave, sendo estas importantes bases científicas em âmbito nacional.

Para este propósito foi aplicada a *string* de busca, “empreendedorismo no setor público”, em português com o objetivo de direcionar a busca para artigos voltados ao contexto nacional.

A análise bibliométrica foi realizada com o auxílio da ferramenta de *software* de mineração de texto para construção e visualização de redes bibliométricas com base em citação, acoplamento bibliográfico, cocitação ou coautoria de periódicos, pesquisadores ou publicações individuais ou coocorrência de termos extraídos de um corpo de literatura científica, *VOSviewer* (<https://www.vosviewer.com/download>) e o *software* estatístico *Excel*. No artigo o *VOSviewer* foi utilizado para a análise da coautoria dos estudos adotados nesta investigação e o *Excel* para a criação do gráfico acerca do número de artigos brasileiro publicados entre o período de 2012 e 2022 sobre empreendedorismo público.

A pesquisa se classifica como exploratória e descritiva de abordagem quali-quantitativa (ANDRADE, 2009). Qualitativa devido ao fato de ter sido realizada uma revisão da literatura que trata da temática e quantitativa por ter sido feito uma análise da produção científica sobre ESP através do uso de técnicas bibliométricas que consistem na utilização de métodos estatísticos e matemáticos. Quanto à coleta dos artigos, realizou-se a seleção dos documentos com base na leitura dos resumos e conclusões de cada um deles, excluindo aqueles que não tratavam da temática, o que resultou no total de apenas 17 artigos como podem ser visualizados no Quadro 1.

**QUADRO 1: Artigos submetidos à análise**

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Periódico</b>
Andrade e Ckagnazaroff (2017)	Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências	Revista de Administração Pública
Arana e Silva (2016)	Empreender: um novo olhar sobre a gestão pública brasileira	Revista Gestão.Org
Borges, Romaniello e Brito (2016)	Empreendedorismo no setor público: a influência das características organizacionais	Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas
Costa Filho, Gomes e Teixeira (2018)	Ações Empreendedoras Inovadoras no Setor Público	Revista Brasileira de Gestão e Inovação
Lacerda e Andrade (2021)	Ação Empreendedora no Setor Público: o Setor “Pós-compra” de uma Universidade Pública de Minas Gerais	Revista de Contabilidade, Gestão e Governança

Lima et al. (2018)	Empreendedorismo Público e Orientação Empreendedora em Instituições Federais de Ensino	Revista de Ciências da Administração
MORAIS et al. (2015)	Polissemias do Empreendedorismo no Setor Público	Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas
Paula Neto, Emmendoerfer e Corrêa (2020)	Diretrizes de Educação em Empreendedorismo no Setor Público: a Perspectiva das Escolas de Governo	Revista Contabilidade, Gestão e Governança
Paula Neto, Emmendoerfer e Corrêa (2021)	Intraempreendedorismo no setor público por meio de ações formativas e educativas das escolas de governo brasileiras	Revista Eletrônica de Ciência Administrativa
PEREIRA et al. (2016)	Comportamento empreendedor no setor público: Análise comparada de dois presidentes no Brasil	Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas
Resende et al. (2017)	Atuação de Empreendedores Públicos na formulação de um programa de apoio ao desenvolvimento juvenil	Revista de Administração da UFSM
Silva et al. (2018)	Intraempreendedorismo no Setor Público: Análise do Comportamento Empreendedor de Gestores Públicos Municipais Por Meio do Carland Entrepreneurship Index (CEI)	Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas
Silva et al. (2022)	Empreendedorismo público à luz das teorias da prática	Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão
Silva, Valadares e Andrade (2016)	Ações Empreendedoras na Gestão Pública: Análise do Programa Crédito Solidário (Pcs) em um Município do Sul de Minas Gerais	Revista Eletrônica de Ciência Administrativa
Teixeira et al. (2019)	Inovação e Empreendedorismo: um Caso no Setor Público	Pretexto
Valadares e Emmendoerfer (2015)	A Incorporação do Empreendedorismo no Setor Público: Reflexões Baseadas no Contexto Brasileiro	Revista de Ciências da Administração
Valadares et al. (2017)	Os Discursos do Empreendedorismo na Administração Pública Brasileira: Análise Crítica de uma Experiência Contemporânea	Revista de Administração da UFSM

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Os autores dos artigos mencionados no Quadro 1 abordaram o tema através de estudos com base em diferentes perspectivas e abordagens, diversos contextos e aplicações do empreendedorismo no setor público como será apontado no decorrer deste estudo.

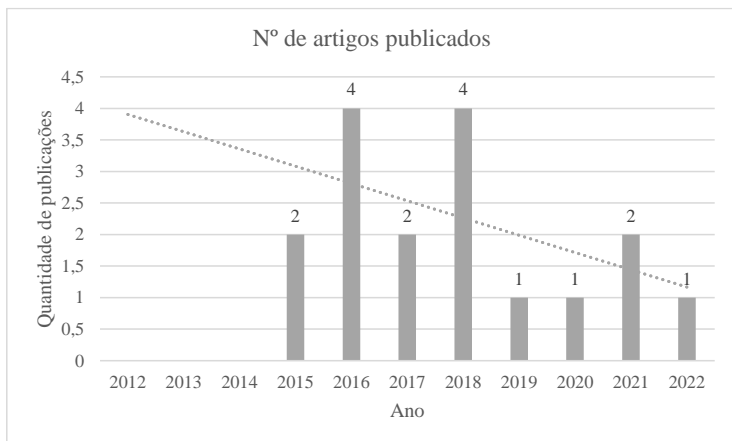
### 3. Resultados e discussões

Esta pesquisa identificou o total de 17 artigos publicados de 2012 a 2022 que tratam sobre empreendedorismo no setor público e totalizando 37 autores, a quantidade de artigos publicados por ano está apresentada no Gráfico 1. Como podemos observar no Gráfico 1, estes números demonstram que a produção brasileira acerca do EP ainda é embrionária corroborando com os achados de Valadares e Emmendoerfer (2015) e Morais et al. (2015). Segundo Valadares e Emmendoerfer (2015) até o ano de 2015 os trabalhos acadêmicos sobre o ESP no país estavam reunidos principalmente em periódicos como a Revista de Administração Pública,



o Cadernos EBAPE.BR, Revista de Administração Contemporânea, Revista de Ciências de Administração, além de outras.

**GRÁFICO 1: Número de artigos brasileiro publicados entre o período de 2012 e 2022**



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do *Excel* (2022).

Ademais as práticas gerencialistas foram incorporadas a administração pública ao invés de uma gestão social na qual o ESP englobe a reflexão e uma práxis libertadora e autônoma e introduza um modelo que apoie a participação e deliberação na gestão (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; VALADARES et al., 2017).

Os estudos acerca do empreendedorismo no setor público conquistaram interesse a partir da década de 1990, mas ainda se observa uma grande lacuna relacionado a estes estudos (SILVA, et al., 2022) principalmente no Brasil como evidenciado pelo Gráfico 1.

No contexto internacional os estudos relacionados ao empreendedorismo no setor público apresentam um crescimento significativo principalmente no que concerne o foco no fator público do empreendedor, além disso, existe uma polissemia em torno da interpretação da denominação do mesmo, algumas vezes indicando vários aspectos discordantes um ao outro no que diz respeito à conceituação, particularidades e aplicações (MORAIS et al., 2015; RESENDE, 2017).

Os autores com maior número de publicações entre os anos de 2012 e 2022 foram os pesquisadores: Emmendoerfer (7), Valadares (6) e Andrade (4) dominando a produção acerca do empreendedorismo no setor público no Brasil. Realizando a análise de coautoria, onde a relação do item é determinada com base no número de documentos que ocorre em coautoria, a figura 1 apresenta a formação de 3 *clusters* de coautoria entre os artigos evidenciando o nível

de associação entres eles, sendo assim, Teixeira et al. (2019) não apresenta relação com os demais autores presentes nos demais *clusters*.

**FIGURA 1: Análise de Coautoria dos documentos**



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do *software VOSviewer* (2022).

Diante do exposto, como objetivo realizar o estado da arte sobre o empreendedorismo no setor público brasileiro serão discutidos alguns achados importantes a partir de pesquisas realizadas por acadêmicos e pesquisadores nacionais com ênfase do contexto brasileiro.

A literatura adotada aponta que o conhecimento referente às características organizacionais-estruturais, administrativas, culturais e ambientais, ou seja, a compreensão em torno do ambiente interno e externo das organizações públicas e como elas influenciam o empreendedorismo público é crucial para o desenvolvimento e sucesso de tais práticas.

Neste contexto, as características organizacionais (estruturais, administrativas, culturais e ambientais) podem influenciar (positiva ou negativamente) o empreendedorismo público. Os resultados da pesquisa realizada por Borges, Romaniello e Brito (2016) quanto às características estruturais evidenciaram que a hierarquia e a formalidade, apontadas por autores como Costa Filho, Gomes e Teixeira (2018) como limitadores do EP, foram considerados pelos entrevistados como necessários a manutenção da administração pública, assim como a flexibilidade (processo decisório menos rígido e centralizado).

Ainda relacionado a estrutura organizacional, o controle, a partir dos achados de Costa Filho, Gomes e Teixeira (2018), vistos por alguns estudos como empecilho ou limitadores a prática de gestão, ao contrário, são instrumentos que permitem a tomada de decisão, além disso,

as recompensas/motivações apresentam-se como motivadores ao desenvolvimento de ações empreendedoras na gestão pública.

Analisando as características administrativas do ESP os dados obtidos na pesquisa sobre autonomia, recompensas e especialização convergem, com a literatura. Porém, a participação apontada como facilitadora na literatura é vista pelos entrevistados como um aspecto que pode retardar e dificultar o processo de tomada de decisões devido à falta de conhecimento e as restrições orçamentárias, por exemplo (BORGES; ROMANIELLO; BRITO, 2016).

Quanto às características culturais do empreendedorismo público a análise sobre a *accountability* e orientações para resultados, a literatura e os respondentes convergem tomando-os como facilitadores ao ESP, entretanto, a literatura aponta que a multiplicidade de objetivos não favorece as práticas empreendedoras no setor público o que não é corroborado pelos autores da pesquisa. Tratando-se das características ambientais do empreendedorismo no setor público, a literatura e os dados obtidos corroboram com a ideia que a influência política limita o empreendedorismo público e que a competição é um fator positivo ao mesmo. Relacionado a responsabilidade legal apontado pela literatura como um fator negativo ao empreendedorismo é visto pelos respondentes como favorável ao empreendedorismo no setor público (BORGES; ROMANIELLO; BRITO, 2016).

Acerca do ambiente externo ao ESP, Costa Filho, Gomes e Teixeira (2018) denotam que as organizações que se adaptam ao ambiente político, são mais dinâmicas diante da complexidade do ambiente na qual estão inseridas, conseguem suporte e parcerias e se adaptam às mudanças de contexto tem melhor desempenho organizacional, ou seja, alcançam melhores resultados relacionados ao crescimento, desenvolvimento e produtividade.

As características do comportamento empreendedor (CCEs) também parecem apresentar grande importância para o ESP e é objeto de muitos estudos como destaca (SILVA et al., 2022).

Assim, a maior autonomia e a liderança têm papel preponderante no desenvolvimento de ações que transformem e inovem a gestão pública tendo ligação direta com a legitimidade no processo de tomada de decisões, como a obtenção de recursos materiais e imateriais (PEREIRA et al., 2016; COSTA FILHO; GOMES; TEIXEIRA, 2018).

Sendo assim, maior liberdade quanto ao processo de tomada de decisões possibilita de modo mais significativo o ESP. A atuação dos atores políticos requer habilidades técnicas e políticas, capacidade de articulação e uso do poder tradicional ou carismático na qual a hierarquia e a capacidade de utilizar o aparelho estatal e o cargo a seu benefício foram elementos

importantes para governos como o de Getúlio Vargas (GV) e Juscelino Kubitschek (JK) na obtenção de recursos materiais e imateriais (PEREIRA et al., 2016). Neste sentido o empreendedorismo político, apresenta-se como um instrumento poderoso principalmente quando utilizado por gestores públicos de altos cargos no desenvolvimento de ações empreendedoras na gestão pública.

Silva et al. (2018) ao realizarem pesquisa para análise do comportamento empreendedor dos gestores públicos municipais também expõem alguns aspectos interessantes. O primeiro deles se refere a influência do nível de escolaridade quanto ao potencial empreendedor, quanto maior o grau de escolaridade é mais provável que o gestor público esteja aberto à possibilidade de empreender. Outro fato relevante se refere ao fato que os objetivos pessoais dos gestores muitas vezes se entrecruzam com os objetivos organizacionais, colaborando com os achados de Pereira et al. (2016) que mostraram a tendência de GV atender suas necessidades de poder e realização pessoal e JK por possuir uma forte necessidade de realização pessoal e de planejamento, entretanto o foco da administração pública está no cidadão, sendo este o principal usuário do serviço público.

Os pesquisadores identificaram que criatividade, comprometimento e paixão pelo negócio, responsabilidade, coragem, visão e bom relacionamento humano são as características empreendedoras mais pronunciadas em relação aos traços de personalidade (SILVA et al., 2018). No que tange o risco nos negócios, o EP ao propiciar orientações para a execução das atividades da organização, de modo criativo e apto a conceber soluções rápidas pode estimular de modo positivo o desenvolvimento econômico municipal. A pesquisa também demonstra a propensão à inovação como característica empreendedora, sendo está um elemento importante para o desenvolvimento de ações na esfera pública.

Decerto, o empreendedor público precisa ter a capacidade de inovar, enfrentar os riscos e ter iniciativa o que possibilita a flexibilização, dinâmica e o foco nos resultados pelas organizações (TEIXEIRA et al., 2019).

No âmbito da educação para o empreendedorismo no setor público os estudos trazem algumas considerações interessantes. Pesquisas como a desenvolvida por Lima et al. (2018) indicam a existência mesmo que preambular da orientação empreendedora no setor público, entretanto, é preciso uma reestruturação de sua estrutura organizacional e adesão de ações empreendedoras estando abertas a assunção de riscos e que os servidores disponham de maior autonomia. Este achado está em conformidade com o apontado por Pereira et al. (2016) que

afirmam que o risco deve ser visualizado pelas dimensões econômica, política e social e assim como a autonomia são importantes características do comportamento empreendedor.

A capacidade de liderança dos atores à frente da proposta, o desenvolvimento de habilidades interpessoais e articulação de *network* são elementos que podem constituir um projeto de educação para o empreendedorismo. Eles também destacam a necessidade das Escolas de Governo (EGs) realizarem uma reflexão em seu interior acerca do empreendedorismo, pois as mesmas servem de modelo (PAULA NETO; EMMENDOERFER; CORRÊA, 2020).

Neste contexto, Paula Neto, Emmendoerfer e Corrêa (2020) afirmam que algumas metodologias ativas (oficinas de *design thinking*, os laboratórios de inovação, etc.) mostram-se eficazes na propagação e incentivo para a aprovação ao empreendedorismo. O uso de metodologia ativas para que os servidores desenvolvam competências e as aplique no seu trabalho e na educação para o empreendedorismo apresenta-se como fundamental, onde pode ser preciso a colaboração com instituições privadas para aprimorar aspectos relacionados à inovação e criatividade, por exemplo (PAULA NETO; EMMENDOERFER; CORRÊA, 2021).

Além disso, a relação com outros órgãos e aprovação dos próprios órgãos de controle e fiscalização são importantes para permitir que o servidor evolua sem, no entanto, se auto favorecer (PAULA NETO; EMMENDOERFER; CORRÊA, 2020). A existência de estratégias que podem ser empregadas para encarar e transformar a legislação de força limitada para uma força motora do intraempreendedorismo. Para os pesquisadores com base nos dados coletados pode-se supor que as EGs dispõem de muitos *insights* (visões) importantes que podem enriquecer o ESP sem inabilitar o *ethos* público e o social dos âmbitos governamentais.

A análise fatorial de correspondência (AFC) realizada por Paula Neto, Emmendoerfer e Corrêa (2020) remeteu a presença do empreendedorismo como um conteúdo importante das Escolas de Governo Brasileiras (EGs) que demanda a competência do aluno para o ato de empreender, mudar, trabalhar e liderar como também um mecanismo de capacitação e formação do servidor, apontando ainda que a Educação para o Empreendedorismo no Setor Público (EpESP) é posta em ação através do esforço individual do aprendiz e pela iniciativa do professor-mentor que ajuda o aluno a visualizar suas competências e capacidades intraempreendedoras. Ainda segundo os mesmos, a partir da AFC há uma potencial função do estado na impulsão da capacidade para o empreendedorismo evidenciando a ameaça e o risco para que a sua assunção possa representar os interesses públicos.

Os dados também revelaram a necessidade de controle da prática empreendedora do servidor através de políticas públicas e principalmente através de mecanismos tradicionais da gestão pública, a necessidade de um apoio jurídico-legal para que o servidor possa atuar sem preocupações e esteja amparado pelos órgãos de controle favorecendo assim o ESP e destacou que o ambiente das EGs pode afetar de modo negativo ou positivo o EpESP (PAULA NETO; EMMENDOERFER; CORRÊA, 2020).

Compartilhando parcialmente deste entendimento, para Arana e Silva (2016) um caminho possível para superar as barreiras ao empreendedorismo (estrutura complexa, burocratizada, excessivamente formalizada e personalizada) é dar suporte jurídico-administrativo aos servidores como também implementar políticas públicas de fomento ao empreendedorismo no setor público com o intuito de buscar soluções que auxiliem no processo de transformação da administração pública.

Estes estudos contribuem para o entendimento da educação empreendedora e da educação para o empreendedorismo enaltecendo aspectos importantes em torno do empreendedorismo e intraempreendedorismo no setor público e demonstrando a existência, mesmo que ainda velada e tomada como uma prática voltada para inovação de um movimento educacional nas EGs Brasileiras (PAULA NETO; EMMENDOERFER; CORRÊA, 2020).

Neste contexto, a educação voltada para formação empreendedora buscando a flexibilização e inovação da gestão pública tem o potencial para uma mudança na cultura organizacional das instituições públicas (ARANA; SILVA, 2016).

O empreendedorismo no setor público representa um grande desafio devido sua estrutura organizacional, do risco dos interesses privados se sobressaírem aos interesses da coletividade, e devido a prática voltada a lógica da racionalidade instrumental que pode manter os mesmos resultados produzidos pelo gerencialismo não evoluindo no sentido de uma gestão social restringindo-se ao discurso neoliberalista e a cultura do *management*, entretanto é inegável as contribuições que o empreendedorismo pode ocasionar na melhoria do desempenho no setor público (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; VALADARES et al., 2017). A imparcialidade e busca pela forma mais efetiva de atender aos anseios da sociedade devem ser o foco do EP (TEIXEIRA, et al., 2019), assim, compreender o comportamento empreendedor no setor público pode trazer contribuições importantes neste âmbito (PEREIRA et al., 2016; TEIXEIRA et al., 2019).

De acordo com Silva, Valadares e Andrade (2016) com base em seu estudo sobre a ação empreendedora no âmbito das políticas públicas no nível municipal, esta espécie de ato não se

restringe aos interesses econômicos, outrossim a coletividade, colaboração, comunicação, preocupa-se com o desenvolvimento de ações e uma prática racional direcionada para a transformação social e econômica de grupos sociais específicos e com a qualidade de vida. Assim, a ação empreendedora no setor público sob a perspectiva das práticas volta-se para a discussão sobre inovação, oportunidade, desenvolvimento econômico, criação de redes sociais e resultados sociais (SILVA et al., 2022).

Um aspecto pouco explorado na literatura aqui tratada refere-se à própria satisfação dos servidores em participar de ações empreendedoras. A pesquisa de Lacerda e Andrade (2021), Ação Empreendedora no Setor Público: o Setor “Pós-compra” de uma Universidade Pública de Minas Gerais, constatou que a participação na criação e execução do setor de Pós-compra acarretou aos servidores o sentimento de realização profissional, afeição pelo trabalho e a vontade de ser bem quisto pela comunidade acadêmica (LACERDA; ANDRADE, 2021). Isto demonstra que o ESP não se limita a busca por resultados e melhor desempenho, mas traz benefícios para a coletividade e satisfação aos envolvidos no processo, o que pode resultar em um maior engajamento e crescimento profissional.

A partir do exposto, percebe-se a relevância do empreendedorismo no setor público e a necessidade de modificação profunda quanto ao modelo de gestão em vigor e ao aparelho da gestão pública para o atendimento efetivo às demandas sociais.

Apesar de ser um tema recente, o empreendedorismo público, oferece a possibilidade de desenvolvimento de diversos estudos de caráter multidisciplinar análises a partir de diferentes perspectivas e com a participação de outros atores (multiatores) o que pode resultar em avanços efetivos na forma como os serviços públicos são tratados. Sendo assim, o empreendedorismo público no contexto brasileiro é um tema rico a ser explorado por pesquisadores e estudiosos.

#### **4. Considerações final**

A análise da literatura nacional evidenciou que os estudos sobre o empreendedorismo no setor público ainda se encontram em estágio inicial requerendo amplo desenvolvimento em torno de discussões sobre o tema até sua maturidade. No entanto, os achados evidenciam que existe uma polissemia acerca do entendimento do que em si é o ESP e o mesmo é analisado a partir de diversas óticas e perspectivas. Muitos estudos focam na análise das características ou comportamento do empreendedor e as características internas e externas dos ambientes organizacionais através do neoliberalismo.

No que se refere a adoção de práticas de ESP o gerencialismo parece ter grande impacto quanto a não efetivação do empreendedorismo público de forma genuína, ou seja, através de um processo participativo e deliberativo na qual o foco esteja no atendimento às demandas da coletividade e no bem estar-social. Assim, para o desenvolvimento de práticas de ESP a gestão (*managment*) não pode se limitar a inserção das práticas do setor privado na organização pública, não há uma compatibilidade entre o setor público e a lógica das organizações privadas (ANDRADE; CKAGNAZAROFF, 2018), é crucial a adoção de uma gestão social e a ética (*ethos*) da gestão pública deve ser respeitada.

A literatura aponta para o uso indiscriminado do termo empreendedorismo público, muitas vezes utilizado como uma forma de inovação no setor público e apresenta-se como uma “fórmula mágica” que tem o poder para mudar de maneira profunda a estrutura organizacional pública e trazer soluções às demandas coletivas de forma efetiva.

Alguns estudos demonstram uma discrepância entre as discussões de cunho teórico e os achados na prática, isto oferece um ensejo a novos estudos de caso sobre ESP para sua melhor compreensão.

Este estudo atingiu o objetivo proposto, ao realizar o estado da arte sobre o empreendedorismo no setor público brasileiro na última década e contribuiu com a discussão acerca da temática destacando elementos importantes para entendimento do mesmo. Por se tratar de uma metodologia majoritariamente qualitativa na qual o desenvolvimento do estudo foi realizado a partir dos estudos levantados, o mesmo apresenta limitações.

Sugere-se para trabalhos futuros a realização de uma revisão sistemática da literatura (RSL) com a inserção de outras bases de dados e de estudos a partir da década de 1990 como também de dissertações e teses para o entendimento mais aprofundado da temática, assim como de sua evolução.

### **Agradecimentos**

Agradecimento a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) pelo apoio a pesquisa através da concessão de bolsa de estudo de Mestrado e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

### **Referências**

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos na graduação. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2009.



- ANDRADE, C. R. de; CKAGNAZAROFF, I. B. Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências. **Revista de Administração Pública**, 2018. v. 52, n. 3, p. 469–485. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612169702>. Acesso em: 19 jun. de 2022.
- ARANA, A. R. A.; SILVA, M. A. da. Empreender: um novo olhar sobre a gestão pública brasileira. **Revista Gestão.Org.**, 2016. v. 14, n. 1, p. 146–157. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/22064>. Acesso em: 19 jun. de 2022.
- ARNOLD, A.. Estar alerta: fazer uma ponte entre teoria e prática no empreendedorismo do setor público, **International Journal of Public Sector Management**, v. 32 n. 7, p. 706-720, 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPSM-11-2018-0239/full/html>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- AUDRETSCH, D.; SIEGEL, D.; TERJESEN, S. Empreendedorismo nos setores público e sem fins lucrativos. **Public Administration Review**, v. 80, n. 3, p. 468-472, 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13200>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- BERNIER, L. Empresas públicas como instrumentos de política: a importância do empreendedorismo público. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 17, n. 3, p. 253-266, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17487870.2014.909312>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- BORGES, D. A. H.; ROMANIELLO, M. M.; BRITO, M. J. de. Empreendedorismo no Setor Público: a Influência das Características Organizacionais. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas**, 2016. v. 5, n. 1, p. 85. Disponível em: <https://regepe.org.br/regepe/article/view/320>. Acesso em 19 jun. de 2022.
- COSTA FILHO, E.; GOMES, M. A. de A.; TEIXEIRA, R. M. Ações Empreendedoras Inovadoras no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, 2018. v. 5, n. 2, p. 1–29. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/RBGI/index>. Acesso em 19 jun. de 2022.
- EMMENDOERFER, M. L. Inovação e empreendedorismo no setor público. Coleção Gestão Pública, Brasília: **Enap**, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6\\_Livro\\_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6_Livro_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf). Acesso em: 13 dez. 2021.
- EMMENDOERFER, M. L.; VALADARES, J. A Incorporação do Empreendedorismo no Setor Público: Reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 41, p. 82-98, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17n41p82>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- KLEIN, P. G. et al. Rumo a uma teoria do empreendedorismo público. **European Management Review**, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1057/emr.2010.1>. Acesso em: 24 dez. 2021.
- LACERDA, G. D.; ANDRADE, D. M. Ação Empreendedora no Setor Público: o Setor “Pós-compra” de uma Universidade Pública de Minas Gerais. **Revista de Contabilidade, Gestão e**

**Governança**, 2021. v. 24, n. 2, p. 185–203. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/63775/acao-empendedorora-no-setor-publico-o-pos-compra-de-uma-universidade-publica-de-minas-gerais/i/pt-b>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

LIDDLE, J.; MCELWEE, G. Perspectivas teóricas sobre empreendedorismo público. **International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research**, v. 25, n. 6, p.1308-1320, 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJEBr-02-2019-0067/full/html>. Acesso em: 13 dez. 2021.

LIMA, S. F. A. et al. Empreendedorismo público e orientação empreendedora em instituições federais de ensino. **Revista de Ciências da Administração**, 2018. v. 20, n. 50, p. 44–60. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018v20n50p44>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

MELISSANIDOU, E.; JOHNSTON, L.. Contextualizando o empreendedorismo público na austeridade do governo local grego, **International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research**, v. 25, n. 7, p. 1563-1579, 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJEBr-11-2018-0749/full/html>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MORAIS, M. C. A. et al. Polissemas do Empreendedorismo no Setor Público. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, 2015. v. 4, n. 1, p. 26–53. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/200>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

PAULA NETO, A. de; EMMENDOERFER, M. L.; CORRÊA, S. C. H. Diretrizes de Educação em Empreendedorismo no Setor Público: a Perspectiva das Escolas de Governo. **Contabilidade Gestão e Governança**, 2020. v. 23, n. 3, p. 405. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2423>. Acesso em 19 jun. de 2022.

PAULA NETO, A. de; EMMENDOERFER, M. L.; CORRÊA, S. C. H. Intraempreendedorismo no setor público por meio de ações formativas e educativas das escolas de governo brasileiras. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, 2021. v. 20, n. 3, p. 558–585. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/3282>. Acesso em 19 jun. de 2022.

PEREIRA, I. M. et al. Comportamento Empreendedor no Setor Público: Análise Comparada de Dois Presidentes do Brasil. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, 2016. v. 5, n. 2, p. 25. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/338>. Acesso em 19 jun. de 2022.

RESENDE, T. C. et al. Atuação de empreendedores públicos na formulação de um programa de apoio ao desenvolvimento juvenil. **Revista de Administração da UFMS**, 2017. v. 10, n. 2, p. 318–337. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/45769/atuacao-de-empendedoros-publicos-na-formulacao-de-um-programa-de-apoio-ao-desenvolvimento-juvenil-i/pt-br>. Acesso em 19 jun. de 2022.

SILVA, M. V. G. da et al. Intraempreendedorismo no Setor Público: Análise do Comportamento Empreendedor de Gestores Públicos Municipais por Meio do Carland

Entrepreneurship Index (CEI). **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, 2018. v. 7, n. 2, p. 67–114. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/699>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

SILVA, C. de A. et al. Empreendedorismo público à luz das teorias da prática. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, 2022. v. 20, n. 7, p. 88–98. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/contextus/article/view/72212>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

SILVA; VALADARES, J. L.; ANDRADE, D. M. Ações Empreendedoras na Gestão Pública: análise do programa crédito solidário (PCS) em um município do sul de Minas Gerais. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, 2016. v. 15, n. 1, p. 25–39. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/2256>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

TEIXEIRA, T. S. et al. Inovação e empreendedorismo: um caso no setor público. **Revista PRETEXTO**, 2019. v. 20, n. 1, p. 57–71. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/5609>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

VALADARES, J. L. et al. Os discursos do empreendedorismo na administração pública brasileira: análise crítica de uma experiência contemporânea. **Revista de Administração da UFSM**, 2017. v. 10, n. 6, p. 990–1008. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/49051/os-discursos-do-empreendedorismo-na-administracao-publica-brasileira--analise-critica-de-uma-experiencia-contemporanea-/i/pt-br>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.. A Incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, 2015. v. 17, n. 41, p. 82–98. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17n41p82>. Acesso em: 19 jun. de 2022.

YAZDANSHENAS, M. Projetando uma Estrutura Conceitual para Empreendedorismo Organizacional no Setor Público no Irã. **Iranian Journal of Management Studies**, v. 7, n. 2, p. 365-390, 2014. Disponível em: [https://ijms.ut.ac.ir/article\\_36621.html](https://ijms.ut.ac.ir/article_36621.html). Acesso em: 13 dez. 2021.