

## ***Empreendedorismo na gestão pública: aplicação dos conceitos originários da iniciativa privada nas instituições governamentais***

O empreendedorismo é bastante debatido no âmbito privado, mas seus conceitos são popularmente tidos como características natas e de vínculo econômico. Para aprofundar no assunto, o presente trabalho visa explorar os significados práticos dos conceitos fundamentais de empreendedorismo e analisá-los sob a ótica da gestão pública de forma integrada e praticável. Foi realizada pesquisa bibliográfica, exploratória e metodológica, de método dedutivo, para compreensão das definições dos termos utilizados no empreendedorismo privado e consequente abordagem sob a ótica da administração governamental. Os resultados apontam para o esclarecimento sobre as práticas e os aspectos empreendedores. Sendo assim, pode-se dizer que o empreendedorismo é o conjunto de ações voluntárias e programadas, capazes de transformar pessoas e organizações em exímios identificadores e aproveitadores de oportunidades. Contudo, para que seja factível o emprego das concepções empreendedoras, as autoridades públicas, assim como aqueles que desempenham as atividades fins, devem coadjuvar para que o ambiente se torne receptivo, apropriado e promissor, pois de nada adianta apenas um dos lados progredir enquanto o outro cria obstáculos. O texto mostrará que a possibilidade de aplicação de valores depende de muita vontade e de ações dinâmicas e aplicadas.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo na Gestão Pública; Conceitos de Empreendedorismo; Intraempreendedorismo; Empreendedorismo Corporativo.

## ***Entrepreneurship in public management: application of concepts originating of the business environment in government institutions***

Entrepreneurship is much debated in the private sphere, but its concepts are popularly regarded as natures and economic bonds. To deepen the subject, the present work aims to explore the practical meanings of the fundamental concepts of entrepreneurship and to analyze them from the point of view of public management in an integrated and practicable way. A bibliographical, exploratory and methodological research was carried out, with a deductive method, to understand the definitions of the terms used in private entrepreneurship and the consequent approach from the perspective of the governmental administration. The results point to the clarification on the practices and the entrepreneurial aspects. Thus, it can be said that entrepreneurship is the set of voluntary and programmed actions, capable of transforming people and organizations into expert identifiers and opportunities takers. However, in order to make entrepreneurship work feasible, the public authorities, as well as those who carry out the activities, must help to make the environment receptive, appropriate and promising, since it is useless for only one side to progress while the another creates obstacles. The text will show that the possibility of applying values depends on a lot of will and dynamic and applied actions.

**Keywords:** Entrepreneurship in Public Management; Concepts of entrepreneurship; Intrapreneurship; Corporate Entrepreneurship.

Topic: **Empreendedorismo**

Received: **20/02/2021**

Approved: **22/05/2021**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

**Sinaldo Cruz de Freitas**

Faculdades Integradas de Paranaíba, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/3774989067819390>  
[sinaldo.freitas@tjms.jus.br](mailto:sinaldo.freitas@tjms.jus.br)

**Devanildo Braz da Silva** 

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/4624810056908982>  
<http://orcid.org/0000-0001-7259-9604>  
[professordevanildo@gmail.com](mailto:professordevanildo@gmail.com)



DOI: 10.6008/CBPC2595-4318.2021.001.0003

### **Referencing this:**

FREITAS, S. C.; SILVA, D. B.. Empreendedorismo na gestão pública: aplicação dos conceitos originários da iniciativa privada nas instituições governamentais. **Entrepreneurship**, v.5, n.1, p.20-33, 2021. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2595-4318.2021.001.0003>

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem o propósito de fazer parte de um estudo pouco explorado, mas que aponta para um inevitável e irreversível destino, o da aplicação de conceitos originários da iniciativa privada às atividades da Administração Pública.

O tema empreendedorismo ainda não é tratado pelos estudiosos no campo governamental com a mesma intensidade que vem sendo adotado na prática, uma vez que a exigência para serviços públicos de qualidade se faz crescente em todas as esferas.

Mesmo sabendo que essa conduta é incipiente e, não raras vezes, inconsciente, é possível observar modos de gestão e de atuação propensos a se apoderar dos conceitos de inovação, estratégia e criatividade, dentre tantos outros – oriundos não apenas da iniciativa privada, mas nela muito mais instigada – tendo em vista a necessidade do alcance de resultados sempre melhores que os anteriores.

Apesar disso, a Administração Pública – ou apenas Administração, como chamaremos nesta investigação – possui características peculiares que, se não chegam a enrijecer as ações empreendedores, demandam muito mais criatividade para que se possa proporcionar maiores benefícios aos usuários, sem deixar de lado as exigências legais que imperam neste setor.

Princípios administrativos, constitucionais ou infraconstitucionais, são elementos medulares para prestação de todo e qualquer serviço público. O da legalidade, por exemplo, além de ser o mais conhecido, define a atuação estatal, estabelecendo limites em benefício da coletividade e da garantia aos direitos individuais (DI PIETRO, 2018).

Contudo, a ideia aqui é analisar de que forma os conceitos de empreendedorismo podem ser aplicados à gestão pública, respeitando as balizas e incentivando o progresso da prestação de serviços essenciais à coletividade. Não se pretende, entretanto, esgotar o assunto de modo a definir como se deve agir, ou se tudo deve ser copiado e imposto ao funcionalismo público.

Longe disso, o que se busca é tão somente acionar o precursor de uma importante pesquisa que, na visão do autor, trata de temas aparentemente antagônicos, mas que podem ser compatibilizados.

Vale mencionar, ainda, que esta publicação pode e deve ter continuidade, inclusive com pesquisas práticas e incorporadas a situações reais e duradouras, cuja análise demandaria tempo e esmero bem maior do que se vislumbra na atual circunstância. Mesmo assim, discutir os conceitos básicos da matéria, levará o leitor a imaginar e, quiçá, aplicar as noções de empreendedorismo no âmbito público.

Deste modo, estrutura-se o presente em quatro capítulos. O primeiro deles inclui esta introdução, o segundo, a demonstração das implicações do direito administrativo e da gestão pública no estudo, de modo a alicerçar as discussões do terceiro capítulo que dispõe sobre as principais características do empreendedorismo e suas aplicações na gestão pública pela visão do autor.

Finalmente, o quarto capítulo é dedicado às conclusões e à enfática necessidade de aprimorar os estudos sobre este significativo tema.

Foi realizada pesquisa bibliográfica, exploratória e metodológica, de método dedutivo, para

compreensão das terminologias exploradas no empreendedorismo privado no contexto administrativo público.

## **METODOLOGIA**

### **Direito administrativo e gestão pública**

#### **Surgimento e Princípios do Direito Administrativo**

O direito administrativo brasileiro, nasceu, segundo Di Pietro (2018), das constantes alterações constitucionais dos séculos IX e XX, após longo período de aplicação do regime privado à Administração, em face dos sistemas de governo absolutistas durante o período colonial até o Império, quando surgiu a cadeira de Direito Administrativo nos cursos jurídicos.

Nesta época, apesar de haver uma administração pública organizada, era o direito privado que regia sua condução. Portanto, falar de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública àquela época era uma afronta à governo que não tinha, sequer, um ordenamento específico para sua atuação.

A máquina estatal teve importante crescimento após a Constituição de 1934, quando este ramo do direito ganhou força e evoluiu, muito influenciado pelo direito francês e italiano, mas também inspirado no direito alemão e anglo-americano (DI PIETRO, 2018).

Do direito administrativo e de outros ramos surgem princípios que não podem ser sobrepostos por conceitos empreendedores ou quaisquer outras ações que não se conjuguem de modo harmônico com as garantias de direitos fundamentais individuais e coletivos, por isso, é importante descrevê-los para assegurar uma análise minuciosa.

Destaca-se apenas dois deles, afetos a este conteúdo, apesar de não se olvidar da imprescindibilidade dos demais.

#### **Princípio da Legalidade**

Trata-se da ideia de que a vontade da Administração decorre exclusivamente da lei, não podendo o agente decidir como proceder, diferente do direito privado – no qual o empreendedorismo é mais aguçado – em que a vontade das partes é que determina a relação jurídica entre elas.

Ele é exigido pelo art. 37 e disposto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Há, sabidamente, uma distinção para esse princípio quando utilizado pelo particular e pela Administração. Ao particular é, resumidamente, permitido fazer tudo aquilo que a lei ou o ordenamento jurídico não proibir. Já para a Administração Pública a regra é o contrário: só poderá fazer o que determinam as normas, limitando, não só sua atuação, como o *modus operandi* dos agentes públicos.

Di Pietro (2018) explica que “em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos

administrados; para tanto ela depende de lei”.

Nota-se, como será visto adiante, que, para que seja possível o encaixe do empreendedorismo com a gestão pública, é necessário muito mais do que inovação. Há de se ter muita cautela para não ultrapassar as barreiras impostas pela *Magna Carta*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça este princípio, contendo orientações para planejamento, transparência, controle fiscal e prestação de contas.

### **Princípio da Eficiência**

Nas palavras de Meirelles (2003, citado por DI PIETRO, 2018,) a eficiência, um dos deveres da Administração Pública é “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. [...] exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

É possível começar a entender, a partir deste princípio, porque o tema empreendedorismo vem se tornando tão importante ao serviço público, já que deve haver a busca por resultados apropriados, cada vez melhores e dinâmicos.

A eficiência, conceito mais amplo que a eficácia, procura adequar o mínimo de recursos com o máximo de resultados. Dessa forma o Estado tende a ser econômico e, ainda assim, prestar serviços satisfatórios.

### **Gestão Pública**

Este tema também passa constantemente por alterações e quebra de paradigmas, mesmo porquê, as mudanças no cenário privado, negócios, mercado, relações entre particulares etc. influenciam a forma de gerir do Estado. Matias-Pereira (2009) define o modelo de gestão pública como:

[...] elenco de propósitos, premissas, orientações e normas legais que impõe o desdobramento em processos específicos, em estruturas de gestão pública e de gerência de recursos humanos, nas recomendações para o comportamento gerencial, da lógica da dinâmica de processo estratégico que se pretende alcançar.

Para o autor, a Administração atual se espelha no modelo de gestão privada, mas destaca que não é o lucro que move suas ações e sim a função social definida constitucional e legalmente.

No mesmo sentido, cita que as transformações para evolução do modelo devem se amparar em mudanças estruturais para que tanto as instituições como os servidores passem a ter uma postura mais flexível, a fim de que a criatividade e o empreendedorismo possam florescer.

Sua obra segue em defesa de uma real reforma do Estado visando a gestão pública empreendedora:

A reforma do Estado não se restringe à reestruturação administrativa e ao alcance do equilíbrio fiscal. Tem como principal objetivo a consolidação do processo democrático, a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável com a justiça social. Assim, a priorização da reforma do Estado é uma medida necessária para permitir que o governo possa atender de forma adequada às demandas da sociedade. O atendimento dessas demandas exige que o Estado se torne mais inteligente, ou seja, cada vez mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação de serviços públicos, com qualidade e menores custos para a sociedade. Nesse sentido, o esforço para criar uma cultura empreendedora na

administração pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil, em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados.

Observa-se que as rápidas mudanças em termos de acesso a informações [...], elevação do nível de educação e cidadania, entre outras, contribuem para aumentar a cobrança por uma gestão pública moderna. Por sua vez, a construção desse novo paradigma de gestão pública empreendedora, orientada para resultados efetivos, depende, especialmente, do nível de qualificação profissional e remuneração das carreiras de Estado, bem como de geração de estímulos para a formação de novas lideranças no setor público. Esses atores devem estar motivados em direção a objetivos comuns, tendo como referência o desejo de servir ao público. Isso exige a vontade política dos governantes de priorizar a administração pública, por meio de investimentos em infraestrutura, máquinas, equipamentos pesquisas, estímulos à inovação, bem como capital humano, investindo fortemente no processo de seleção e formação continuada de gestores públicos. (MATIAS-PEREIRA, 2009)

Por outro lado, na visão de Osborne et al. (1995, citado por MATIAS-PEREIRA, 2009), o governo empreendedor é caracterizado por pertencer à comunidade, a qual passa a ter maior responsabilidade, ao invés de ser simplesmente servida o tempo todo. Este modelo visa “atender aos cidadãos como clientes e não aos interesses da burocracia”.

Essa definição, contudo, não pode ser confundida com a ausência de Estado. De modo oposto, a Administração deve ser ainda mais ativa e forte, limitando-se a dirigir e decidir, ou seja, governar para que outrem aja conforme suas diretrizes, orientado por missões, metas e objetivos e passa a ser muito maior que um governo burocrático.

A participação da sociedade, de fato, se dá no ajuste de estratégias, planejamento, definição de metas e de ações de implementação.

Em contrapartida, a descentralização, o incentivo à inovação e à criatividade dos agentes públicos, o desenvolvimento de estratégias gerenciais e delegação de autoridade são desafios a serem enfrentados pela nova forma de gerir (BRESSER-PEREIRA, 1997, citado por MATIAS-PEREIRA, 2009).

## **Burocracia**

A administração pública passou por alguns processos de transformação ao longo da história, mas somente após a transição do sistema absolutista para o Estado de Direito é que a lei passou a ser a fonte das decisões de governo, uma vez que, no regime anterior, a vontade do rei ou do imperador era a que prevalecia.

Este, por sua vez, em muitas nações, intitulava-se Deus ou filho de Deus e, sendo sua vontade a vontade de Deus, deveria o povo aceitar suas imposições sem questionar seus procedimentos.

Com a evolução do regime de Direito que passou tomar o mundo de maneira liberal e democrática, a burocracia surgiu como método de padronizar procedimentos e proporcionar impessoalidade, racionalidade, e eficiência à administração, tanto pública quanto privada, exigindo-se, assim, a obediência a regras e processos rígidos e constantemente auditados.

Para Weber (1922, citado por MATIAS-PEREIRA, 2009), a burocracia está ligada ao conhecimento técnico capaz de assegurar eficiência administrativa resultante da obediência às regras, à lealdade impessoal aos superiores hierárquicos, salários fixos, relação de emprego previamente definidas e garantia de estabilidade, dentre outros.

A hierarquia é uma segunda característica marcante deste método, na qual se alicerça a autoridade dos superiores e os limites de atuação dos subordinados. Porém, o modelo burocrático foi se mostrando exacerbadamente inflexível, ante às evoluções acima citadas, decorrentes, principalmente, das revoluções dos séculos XVI a XIX e da globalização iniciada no séc. XX.

Nota-se que, tanto o mercado privado quanto a sociedade, exigem hoje muito mais do que um bem ou um serviço prestado. Tal como a lei, a ética e a moral formam a sustentação para resultados qualitativos e transparentes que são exigidos pelo povo.

Vale destacar, ainda, que nem sempre o apurado controle hierárquico garante que nenhuma outra variável possa interferir nos resultados planejados, por isso é possível perceber quão lenta se tornou a Administração devido à inflexibilidade e acúmulo de procedimentos previstos para toda e qualquer atividade.

Além disso, o governo deixou de agir com custos baixos e de entregar qualidade nos serviços prestados. Isso o distanciou de sua função social e aumentou a insatisfação popular.

Na concepção do estudioso Bresser-Pereira (1997, citado por MATIAS-PEREIRA 2009), deve haver uma alteração de postura administrativa para que o Estado se adeque às necessidades dos cidadãos:

Para alcançar esse objetivo, usa a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação e envolve ainda uma mudança na estratégia de gerência que, entretanto, tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada, cuja ênfase seja a descentralização e a delegação de autoridade.

Sucedo que essa transformação depende de vários fatores que devem concorrer ao desenvolvimento dessas características de maneira eficiente, uma vez que não se pode olvidar da necessidade de minimização de riscos, aplicando-se corretamente a metodologia necessária.

### **Administração Pública Gerencial**

A partir das pretensões surgidas com a democratização dos países, nasce o modelo de administração pública gerencial, cujo foco passou a ser o cidadão, e não somente o interesse público de modo abstrato.

As atividades passaram a dispor de maior transparência, com melhoria constante de processos de trabalho e combate à corrupção e ao nepotismo. As relações de trabalho experimentaram maior flexibilidade e a ação coletiva veio a ser mais encorajada, o que tende a proporcionar inovação e reestruturação de procedimentos.

Behn (1998, citado por MATIAS-PEREIRA, 2009) afirma que “a questão que se coloca hoje na atualidade em relação à administração pública não é mais resolver exclusivamente o problema da confiança pública na probidade do governo, mas produzir confiança pública em sua capacidade de desempenho”.

Em suma, toda transformação atinente à Administração deve levar em consideração os limitados recursos pagos pela própria sociedade. Para tanto, é necessário o desenvolvimento de políticas públicas eficientes, de acordo com o que necessitam os governados, limitados ao que a lei determina ser feito e à preservação do patrimônio público.

Tudo isso deve ser realizado por meio de estratégias muito bem traçadas, sendo imprescindível, por esse motivo, o estímulo à criatividade e à inovação, a partir de uma gestão pública empreendedora.

## **DISCUSSÃO TEÓRICA**

### **Conceitos do empreendedorismo e aplicabilidade na gestão pública**

#### **Cultura Organizacional**

Antes de qualquer conceito aplicado no empreendedorismo, faz-se necessário entender como se forma cultura organizacional, seja ela privada ou pública. Isso porque o foco do presente estudo está nas bases do empreendedorismo. Inúmeras são as possibilidades de pesquisa sobre o envolvimento dos temas, mas, como já dito anteriormente, seria preciso aprofundar mais em várias matérias.

Para Hashimoto (2006) a cultura organizacional é definida como “um conjunto de hábitos e crenças regidos sob certos padrões, forjados ao longo do tempo dentro de uma organização, e que definem o comportamento, as normas, os valores, os princípios e as atitudes compartilhadas pelos seus membros”.

Todos esses aspectos refletem na maneira de atuação da organização e nas tomadas de decisões. Uma das formas de entendê-la é justamente conhecendo sua cultura organizacional. “Fundadores e líderes criam a cultura por meio da implementação de suas crenças, seus valores e pressupostos pessoais sobre a natureza humana, sua estratégia corporativa e seu ambiente” (SCHEIN, 1992; KOTTER et al., 1992, apud Hashimoto (2006).

As culturas pessoais de cada membro e as decisões que são tomadas ao longo do tempo, assim como as condutas que se praticam, constroem a cultura que acaba sendo passada aos novos integrantes insistentemente, tornando-se um costume que se extrai do permanente processo de aprendizado.

[...] há outros fatores que ajudam a manter a cultura organizacional como os símbolos, as imagens e os rituais organizacionais. As histórias passadas na organização, as vagas na garagem reservadas para a diretoria, o cafezinho nos intervalos das reuniões, os funcionários ‘lendários’ que fizeram fama na empresa, as conversas paralelas e os comentários informais, os hábitos dos funcionários na hora do almoço, na entrada e saída da empresa, durante as reuniões, tudo isso denota a cultura organizacional. (HASHIMOTO, 2006)

O autor destaca, ainda, a organização informal como um dos pilares da cultura corporativa, destacando recompensas e punições informais, a racionalização de processos, hábitos, relacionamentos entre os membros de diferentes hierarquias, identidade visual das instalações e forma de atendimento aos clientes e fornecedores, aspectos éticos e morais, ambiente de trabalho e familiar, além da qualidade de vida, dentre vários outros.

Percebe-se com isso, que se trata de um organismo literalmente vivo e mutável, porém qualquer transformação há de acontecer de modo lento e gradativo. Nesse esteio, Matias-Pereira (2009) aponta que a cultura organizacional se dá por meio de processos de socialização que impactam a forma de vida das pessoas que se dedicam intensamente às organizações:

Cada organização tem uma cultura organizacional específica, apoiada, transmitida e transformada através do processo de interação social dos inúmeros e diferenciados atores que nela atuam. Nesse sentido, as transformações nos padrões culturais das organizações públicas estão relacionadas às aspirações da sociedade, que deseja serviços públicos de melhor qualidade e prestados com maior nível de transparência. Essas mudanças, entretanto, estão sujeitas a encontrar resistência para se consolidarem. Quando isso ocorre, é essencial atuar sobre os pressupostos básicos da organização e suas relações de

poder, o que evidentemente provoca resistências muito fortes. (AKTOUF, 1993, citado por MATIAS-PEREIRA, 2009)

A cultura organizacional é, portanto, o ambiente a ser modificado para implementação o intraempreendedorismo, conceito que será debatido mais adiante. Não é tarefa fácil, principalmente no âmbito público, no qual se encontram servidores culturalmente amparados pelos procedimentos burocráticos e limitados.

Dornelas (2018), reconhecido guru do empreendedorismo brasileiro, deixa claro que na cultura organizacional de todo o país e em todas as áreas precisa haver a quebra do paradigma de não valorização. A visão de que os homens e as mulheres que constroem a nação e geram riquezas geralmente são bens sucedidos por sorte ou meios escusos carece de combate, para que passem a ser respeitados e admirados.

## Empreendedorismo

O termo “empreendedor” é originado do francês *entrepeneur* e significa aquele que assume riscos e começa algo novo (HISRIC, 1986, citado por DORNELAS, 2018). Usado na Idade Média para definir quem “gerenciava grandes projetos de produção”, passou a ser entendido, no séc. XVII, como aquele que corria riscos, ao contrário do capitalista que fornecia capital.

Na centúria seguinte está diferenciação se estabeleceu ante a forte industrialização mundial. Já entre os séculos XIX e XX os empreendedores passaram a ser confundidos, e até hoje são, com administradores, do ponto de vista econômico.

Contudo é importante destacar que há no empreendedor algo a mais do que simplesmente administrar, suas atitudes e perspectivas o definem mais do que seu próprio conhecimento técnico (DORNELAS, 2018):

O espírito empreendedor é, portanto, uma característica distinta, seja de um indivíduo, ou de uma instituição. Não é um traço de personalidade. [...] Contudo, qualquer indivíduo que tenha à frente uma decisão a tomar pode aprender a ser um empreendedor e se comportar empreendedorialmente. O empreendimento é um comportamento, e não um traço de personalidade. E suas bases são o conceito e a teoria, e não a intuição.

[...] “Empreender” diz respeito a todas as atividades dos seres humanos que não aquelas que poderíamos chamar de “existenciais” em vez de “sociais”. E sabemos agora que existe pouca diferença no espírito empreendedor, qualquer que seja a esfera em que atue.

[...] O empreendedor vê a mudança como norma e como sendo sadia. Geralmente, ele não provoca a mudança por si mesmo. Mas, e isto define o empreendedor e o empreendimento, o empreendedor sempre está buscando a mudança, reage a ela, e a explora como sendo uma oportunidade. (DRUCKER, 1992)

Apesar do termo estar popularmente associado ao risco, na iniciativa privada, não é essa a constatação de Drucker (1992), o qual faz referência a várias empresas inovadoras como as americanas IBM, P&G e 3M, que constantemente apresentam produtos inovadores e não sofrem prejuízos com isso, pelo contrário. O que faltam a muitos que se intitulam empreendedores é metodologia, conhecimento técnico e planejamento.

O empreendimento se baseia nos mesmos princípios, tanto se o empreendedor é uma grande instituição existente ou se é um indivíduo que está começando seu novo negócio sozinho. Não faz diferença alguma se o empreendedor é uma empresa ou uma organização

de serviço público sem fins lucrativos, nem sequer se o empreendedor é uma instituição governamental ou não-governamental. As regras são quase as mesmas, as coisas que funcionam e as que não funcionam são quase as mesmas, como são os tipos de inovação e como procurá-los. Em cada caso há uma disciplina que poderíamos chamar de Administração Empreendedora.

[...] instituições de serviço público têm tanto uma oportunidade como uma responsabilidade para ser empreendedoras e para inovar.

Mas, precisamente por serem instituições de serviço público, elas enfrentam diferentes obstáculos e desafios, e estão propensas a cometer erros diferentes. O espírito empreendedor na instituição de serviço público, portanto, precisa ser discutido em separado. (DRUCKER, 1992)

Dornelas (2018) cita que o termo não é algo novo. Ocorre que nos últimos, anos, principalmente nos séculos XX e XXI as transformações tecnológica e científica deram passos de largura mastodôntica.

Tais circunstâncias impulsionaram as pessoas a reagirem de modo empreendedor para se adequarem às novas técnicas e exigências do mundo moderno: “a ênfase em empreendedorismo surge muito mais como consequência das mudanças tecnológicas e sua rapidez, e não apenas como modismo”.

Repare que essas revoluções não atingem apenas o mercado financeiro ou as relações privadas. Os organismos governamentais das mais variadas finalidades estão submetidos à inescusável evolução de suas estruturas. Toda a tecnologia que se utiliza atualmente no ambiente dessas instituições também passa por mudanças e necessita de capacitação e adequação de seus usuários.

A chamada nova economia, a era da internet, das *startups* e das redes sociais tem mostrado que boas ideias inovadoras, *know-how*, um bom planejamento (ou modelos de negócio que se mostrem viáveis ao conquistar clientes/usuários) e, principalmente, uma equipe competente e motivada são ingredientes poderosos que, quando somados no momento adequado, acrescidos do combustível indispensável à criação de novos negócios – o capital – podem gerar negócios grandiosos em curto espaço de tempo. (DORNELAS, 2018)

Pode ser observado, então, que não basta denominar alguém como empreendedor, é preciso que haja aplicação técnica e metodológica às ações características do empreendedorismo, a fim de torna-lo real e benéfico.

### **Intraempreendedorismo e empreendedorismo corporativo**

A valorização do trabalhador e o fomento às atitudes empreendedoras fazem parte dos processos de transformação das organizações que buscam aplicar tanto o intraempreendedorismo, focado na ação individual, como o empreendedorismo corporativo, focado na ação coletiva, seja de funcionários ou de ramificações das organizações.

Neste esteio, os próprios departamentos são convocados a promover o empreendedorismo interno, incluindo, RH, Informática, Financeiro, *Staff*, jurídico, contábil, etc. Nas palavras de Hashimoto (2006):

Projetos como alterações nos fluxos de informações, criação de novas funções, alteração em políticas, estabelecimento de novas formas de comunicação interdepartamentais e outras do mesmo porte podem, então, ser considerados intraempreendedores e devem ser tratados como qualquer outro empreendimento interno.

Aproveitando o ensejo, esclarece que o empreendedorismo externo é aquele que envolve o ambiente externo da organização. São as chamadas parcerias na busca de oportunidades com ganhos mútuos (HASHIMOTO, 2006).

Um exemplo de parceria no setor público envolve empresas privadas para resolução de demandas pré-processuais nos Juizados Especiais do Estado de Mato Grosso do Sul. É o chamado “Expresso dos Juizados”, nome dado à parceria entre o TJMS e as empresas mais demandadas por esta competência na capital Campo Grande.

A ação empreendedora busca a conciliação das partes antes do dispendioso processo judicial efetivamente se iniciar. Obviamente a disponibilidade, tanto do órgão público quanto das empresas privadas, gera benefícios a ambos, quais sejam, a diminuição do trabalho e conseqüente gasto público, e a redução das ações serem contestadas pelas empresas.

### **Práticas empreendedoras**

Drucker (1992) propõe algumas práticas empreendedoras para o sucesso das organizações, dentre elas, o foco na visão administrativa voltada para as oportunidades, ao invés dos problemas. Cita o exemplo de ação de uma empresa que proporciona encontros periódicos aos seus executivos, nos quais se analisam os relatórios de bons desempenhos e ideias inovadoras para que possam expor o motivo do sucesso de cada uma delas.

Além disso, ressalta a importância do encontro de profissionais mais experientes e do alto escalão com o pessoal júnior de todas as áreas da empresa, não para dar dicas ou fazer discursos, mas para ouvir ideias, aspirações, ameaças, oportunidades, etc.

Novamente, o resultado de ideias empreendedoras de tudo isso pode não ser o seu mais importante produto, embora em muitas organizações os resultados tenham sido consistentemente altos. A realização mais promissora pode bem ser a visão empreendedora, receptividade à inovação, e “avidez por coisas novas” por toda a organização. (DRUCKER, 1992)

Percebe-se, pelas práticas apresentadas, que a atitude empreendedora é que possui valor de destaque. As inovações e soluções são decorrência de uma metodologia proativa que estimula a criatividade e a propagação de ideias.

É claro que muitas delas deixam de ter continuidade, seja pela inviabilidade ou por qualquer outra variável. O mais importante é a troca de informações, e somente no decorrer de práticas como essas o novo pode ser debatido e conquistado.

### **Os empreendedores**

Dornelas (2018), ao analisar as concepções de Schumpeter (1949) e Kirzner (1973), resume que “o empreendedor é um exímio identificador de oportunidades, indivíduo curioso e atento às informações, pois sabe que suas chances melhoram quando seu conhecimento aumenta”.

Em outros termos, “os indivíduos que conhecem os mercados e/ou a tecnologia serão mais capazes de detectar as mudanças no ambiente externo e, se também estiverem motivados, ficarão mais atentos ao processamento dessas informações” (MCMULLEN, 2006, citado por HISRICH et al., 2014).

Neste sentido, passa-se a demonstrar a idiosincrasia empreendedora de forma clara e sucinta, seguida das conclusões que a pesquisa gerou a respeito de sua aplicação no cotidiano da administração

pública.

O quadro 1 retrata alguns dos principais traços de pessoas empreendedoras na visão da administração privada exposta por Dornelas (2018), bem como a percepção que se pode obter quanto ao uso na gestão pública.

**Quadro 1:** Principais traços de pessoas empreendedoras.

CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDEDORES	VISÃO EMPRESARIAL DE DORNELAS	PERCEPÇÃO GOVERNAMENTAL DE GESTÃO
<b>São visionários</b>	Eles têm a visão de como será o futuro para seu negócio e sua vida, e o mais importante: têm a habilidade de implementar seus sonhos.	A visão e a habilidade podem ser exploradas para gerar novos processos de trabalho, diminuição de custos e quebra de barreiras administrativas.
<b>Sabem tomar decisões</b>	Eles não se sentem inseguros, sabem tomar decisões corretas na hora certa, principalmente nos momentos de adversidade, fator-chave para seu sucesso. E mais: além de tomar decisões, implementam suas ações rapidamente.	Este aspecto eleva o nível de confiabilidade das ações públicas e podem proporcionar melhora dos serviços prestados e da satisfação da sociedade.
<b>São indivíduos que fazem a diferença</b>	Os empreendedores transformam algo de difícil definição, uma ideia abstrata, em algo concreto, que funciona, transformando o possível em realidade (KAO, 1989; KETS et al., 1997, citado por DORNELAS, 2018)	A resolução de problemas com criatividade e eficiência também é necessária e constante na administração pública.
<b>Sabem explorar ao máximo as oportunidades</b>	Para a maioria das pessoas, as boas ideias são daqueles que as veem primeiro, por sorte ou acaso. Para os visionários (os empreendedores), as boas ideias são geradas daquilo que todos conseguem ver, mas não identificaram algo prático para transformá-las em oportunidade por meio de dados e informação. O empreendedor é um exímio identificador de oportunidades, um indivíduo curioso e atento a informações, pois sabe que suas chances melhoram quando seu conhecimento aumenta.	Estar atento às oportunidades da Administração é a mais clássica forma de adequação e melhoria dos serviços. O servidor público que se preocupa com o trabalho, não pensando em eventual punição por falha, mas em aprendizado e oportunidades de progressão e reconhecimento pelas atitudes, tende a desenvolver nele e em seus colegas o espírito empreendedor.
<b>São determinados e dinâmicos</b>	Implementam suas ações com total comprometimento. Atropelam as adversidades, ultrapassando os obstáculos, com uma vontade ímpar de “fazer acontecer”. Mantêm-se sempre dinâmicos e cultivam certo inconformismo diante da rotina	O comprometimento com a função social do serviço público está sempre bem evidente aos olhos e ao desejo dos servidores empreendedores, fazendo com que produzam aquilo que a sociedade espera mesmo diante das dificuldades.
<b>São dedicados</b>	Eles se dedicam 24 horas por dia, sete dias por semana ao negócio. Comprometem o relacionamento com amigos, com a família e até mesmo com a própria saúde. São trabalhadores exemplares e encontram energia para continuar, mesmo em situações adversas. São incansáveis e loucos pelo trabalho.	A dedicação exclusiva ao trabalho é característica de quem está realmente motivado e envolvido com a missão pública. Muitas atitudes são exigidas além das definições de cargo e de jornada de trabalho, mas quando há este comprometimento, a abnegação é vista pelo próprio servidor como algo necessário que proporcionará satisfação com os resultados, principalmente quando se trata de beneficiar outrem.
<b>São otimistas e apaixonados pelo que fazem</b>	Adoram o trabalho que realizam. O amor pelo trabalho é o principal combustível que os mantém cada vez mais animados e autodeterminados, tornando-os os melhores vendedores de seus produtos e serviços, pois sabem, como ninguém, como fazê-lo. O otimismo faz com que sempre enxerguem o sucesso, em vez de imaginar o fracasso.	Ser otimista em determinadas repartições públicas não é tarefa fácil, pois a falta de recursos em muitas delas causa o sentimento oposto. Contudo, a eficiência buscada pela Administração é justamente fazer o melhor com o mínimo de recursos. Portanto, o servidor empreendedor é capaz de enxergar o sucesso da instituição mesmo com esta condição. O amor ao trabalho, da mesma forma, pode ser capaz de romper tais obstáculos.
<b>São independentes e constroem o próprio destino</b>	Querem estar à frente das mudanças e ser donos do próprio destino. Querem ser independentes, em vez de empregados; querem criar algo novo e determinar os próprios passos, abrir os próprios caminhos, ser o próprio patrão e gerar empregos.	A atual estrutura hierárquica de quase todas as instituições públicas abre outras possibilidades para este aspecto. A independência da progressão pelo reconhecimento de seu esforço é apenas um lado da moeda. O empreendedor que entende que seu maior benefício é gerar serviço público de

CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDEDORES	VISÃO EMPRESARIAL DE DORNELAS	PERCEPÇÃO GOVERNAMENTAL DE GESTÃO
		qualidade consegue se ver à frente daqueles que estão ali simplesmente para cumprir ordens e carga horária.
<b>Ficam ricos</b>	Ficar rico não é o principal objetivo dos empreendedores. Eles acreditam que o dinheiro é consequência do sucesso dos negócios.	Sem querer parecer utópico, a riqueza do serviço público está em sua própria evolução. A melhoria da qualidade de vida e do ambiente de trabalho fazem parte da conquista. Mesmo regidos por critérios mais restritos, a evolução de cargos e planos de carreira de servidores públicos também englobam o critério de merecimento, que pode, na visão empreendedora, ser aperfeiçoado. Ainda assim, o servidor que se destaca pela atitude empreendedora está sempre mais afeito à ocupar posições de gerenciamento e, com isso, ser melhor gratificado.
<b>São líderes e formadores de equipes</b>	Os empreendedores têm um senso de liderança incomum e são respeitados e adorados por seus funcionários, pois sabem valorizá-los e recompensá-los, formando um time em torno de si. Sabem que, para obter êxito e sucesso, dependem de uma equipe de profissionais competentes. Sabem ainda recrutar as melhores cabeças para assessorá-los nos campos nos quais não detêm o melhor conhecimento.	A liderança é um fator pessoal que independe da área de atuação e que pode ser conquistado, aprendido e desenvolvido. Já a captação de pessoal depende de uma visão institucional voltada à gestão por competências, outro paradigma que precisa ser quebrado. A dificuldade de remover servidores de uma área para outra, cujas suas competências são mais aproveitadas, deve ter ser eliminada para que essa prática prevaleça.
<b>São bem relacionados (networking)</b>	Os empreendedores sabem construir uma rede de contatos que os auxilia no ambiente externo da empresa, junto a clientes, fornecedores e entidades de classe.	A força política para a implementação de novidades no setor público é essencial. As relações interpessoais que os agentes públicos consolidam ao longo da carreira faz dele um empreendedor, pois viabiliza, por meio de sua credibilidade, os projetos e ações. Não se pode confundir o alicerce de relações com troca de favores que são, por vezes, ilegais ou, no mínimo, imorais. Trata-se de manter sempre uma postura ética e proativa, de forma a captar a confiança de todos que observam seu trabalho e suas propostas.
<b>São organizados</b>	Os empreendedores sabem obter e alocar os recursos materiais, humanos, tecnológicos e financeiros de forma racional, procurando o melhor desempenho para o negócio.	Racionalizar os recursos públicos é gerar eficiência e o empreendedor sabe fazer isso, pois vê nessa conduta a função social da atividade administrativa governamental.
<b>Planejam, planejam, planejam</b>	Os empreendedores de sucesso planejam cada passo de seu negócio, desde o primeiro rascunho do plano de negócios até a apresentação do plano a investidores, definição das estratégias de marketing do negócio etc., sempre tendo como base a forte visão de negócio que possuem.	Muitas instituições possuem planejamentos estratégicos com visão, missão e valores definidos. É o caso do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. A atitude de desenvolver este conteúdo por uma equipe de planejamento especializada é, com certeza, a abertura de portas para a visão empreendedora na organização pública. Os servidores devem conhecê-lo e aplicá-lo quando disponível. Já os órgãos que não o tem, estão em situação deveras ultrapassada.
<b>Possuem conhecimento</b>	São sedentos pelo saber e aprendem continuamente, pois entendem que, quanto maior o domínio sobre um ramo de negócio, maior será a chance de êxito. Esse conhecimento pode vir da experiência prática, de informações obtidas em publicações especializadas, em cursos ou mesmo de conselho de pessoas que montaram empreendimentos semelhantes.	Da mesma forma, o agente público empreendedor busca ampliar seus conhecimentos pois enxerga neles sua maior arma, a qual ninguém é capaz de tomar. Mas vai além, pois não teme o conhecimento dos colegas. Ao contrário, estimula-os a seguir o mesmo caminho e construir um departamento inteiro mais forte.
<b>Assumem riscos calculados</b>	Talvez essa seja a característica mais conhecida dos empreendedores. Mas o verdadeiro empreendedor é aquele que assume riscos calculados e sabe gerenciar o risco avaliando as reais chances de sucesso. Assumir riscos tem relação com desafios. Para o empreendedor,	Os riscos no setor público são encarados como um caminho bloqueado. Não se deve assumir riscos pois existe uma responsabilidade grande sobre isso. Contudo, mesmo que não se queira, sempre existirão riscos e perdas. Mas com eles vêm o aprendizado e a evolução. A Administração pode

CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDEDORES	VISÃO EMPRESARIAL DE DORNELAS	PERCEPÇÃO GOVERNAMENTAL DE GESTÃO
	quanto maior o desafio, mais estimulante será a jornada empreendedora.	assumir riscos calculados de uma ação nova, isso não é necessariamente uma irresponsabilidade administrativa ou fiscal. Dentro de planejamentos concretos, discutidos e aprovados pelas autoridades competentes, não se há falar em improbidade, mas em ações empreendedoras públicas.
<b>Criam valor para a sociedade</b>	Os empreendedores utilizam seu capital intelectual para criar valor para a sociedade, com a geração de empregos, dinamização da economia e inovação, sempre usando sua criatividade em busca de soluções para melhorar a vida das pessoas.	Todo serviço público é um benefício à sociedade que paga, e caro, por ele. Agregar valor a este serviço faz parte da missão das instituições e de sua função social. Cada servidor é responsável pela agilidade, qualidade, eficiência e eficácia do que é disposto à sociedade.

Fonte: Dornelas (2018) com modificações.

É importante destacar que a ação empreendedora não é involuntária, mas intencional. A busca de novas oportunidades, fatores motivantes, principalmente quando o resultado é desejável e viável, fortalecem o interesse de agir e o caminho inverso é verdadeiro.

Entretanto, é importante que as organizações criem ambientes que encorajem os funcionários a parecer seus próprios comportamentos empreendedores. Aplica-se, dessa forma o empreendedorismo corporativo e o intraempreendedorismo, o que inspira ações inovadoras cada vez mais (HISRICH et al., 2014). Pode-se vislumbrar, a partir de todos estes conceitos ora demonstrados, que a aplicação das condutas empreendedoras, seja pelos agentes ou pelas instituições, é perfeitamente viável e benéfica.

É necessário, contudo, muito esforço e transformação no sentido de inovar a forma de inovar, de criar, de trabalhar e de pensar. Deve haver estímulo institucional para o empreendedorismo público. É essencial que as ações comecem de cima para baixo e, ao mesmo tempo, de baixo para cima.

## CONCLUSÕES

A atenção às oportunidades da Administração, a cultura organizacional voltada ao aprendizado e à mitigação de procedimentos burocráticos, o reconhecimento às disposições pessoais dos agentes e o compromisso social de adequação dos meios e resultados que são entregues à sociedade são algumas das características empreendedoras de aplicação no setor público.

Obviamente, não seria prudente a aplicação indiscriminada de técnicas modernas ou empreendedoras numa tentativa inconsequente de solucionar as mazelas e ineficácias das ações da Administração. Deve sempre ocorrer um julgamento, uma previsão de possibilidades e, por fim a constante evolução e adaptação de metodologias.

Visão, missão e valores bem definidos, aliados ao planejamento estratégico consistente, proporcionam o renascimento das formas de explorar as habilidades humanas ainda que num ambiente limitado tanto por recursos, quanto por áreas e formas de atuação definidas pelo direito.

Nenhum princípio jurídico precisa ser deixado de lado para que as técnicas empreendedoras sejam empregadas na administração pública. Isso nada mais é do que o sentido da evolução e das exigências sociais para a prestação de serviço continuada, de qualidade e eficiente.

Por isso é que tanto os princípios que regem o direito administrativo devem pautar as tomadas de decisões, como a lógica da gestão pública deve permanecer fortemente enraizada no espírito empreendedor.

Com a junção de um tema ao outro, é possível vislumbrar maior nível de confiabilidade das ações públicas, resolução de problemas com criatividade, comprometimento e abnegação dos envolvidos, otimismo contra todos os entraves, independência e autonomia, melhoria da qualidade de vida e do ambiente de trabalho, estímulo à liderança e ganho de força política para a implementação de novidades no setor público.

O empreendedor se beneficia e beneficia sua instituição com o aprimoramento das relações interpessoais, consegue racionalizar os recursos públicos, busca ampliar seus conhecimentos e difundi-los no ambiente, fortalecendo-o e aprendendo cada vez mais com os acertos e com os próprios erros.

Constata-se que o empreendedorismo e o empreendedor agregam valor e levam crescimento ao serviço público. Não é possível fugir a essa onda metodológica de conduta. A maioria dos conceitos emergidos da iniciativa privada podem ser aplicados à Administração, pois tratam de condutas pessoais estimuladas pelas organizações.

Sendo assim, é possível e devido discutir detalhadamente cada um dos aspectos e conceitos do empreendedorismo na gestão pública e estes poderão vir a ser objetos de inúmeros estudos, pois a evolução das técnicas e metodologias não cessarão com a simples mudança de hábitos. Os novos costumes é que produzirão novas indagações.

Sugere-se, inclusive, para estudos futuros, a definição dos termos destacados nas diversas obras disponíveis, de modo a observar sua adaptação nas atividades desenvolvidas pela Administração.

Estudos de campo, principalmente naquelas organizações governamentais vanguardistas serão oportunas e capazes de demonstrar o nível de evolução do empreendedorismo na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DORNELAS, J.. **Empreendedorismo, transformando ideias em negócios**. São Paulo: Empreende, 2018.

DRUCKER, P. F.. **Inovação e espírito empreendedor – Entrepreneurship: prática e princípios**. São Paulo: Pioneira, 1992.

HASHIMOTO, M.. **Espírito empreendedor nas organizações: aumentando a competitividade através do intraempreendedorismo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HISRIC, R. D.; PETERS, M. I. P.; SHEPHERD, D. A.. **Empreendedorismo**. Porto Alegre: AMGH, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J.. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detém os direitos materiais desta publicação. Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas sob coordenação da **Sustenere Publishing**, da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.