

Aucenir Gouveia

Submetido em: 20/01/2022

Aprovado em: 27/01/2022

Publicado em: 10/02/2022

v. 2, n. 1, jan-jun. 2022

DOI: 10.51473/rcmos.v2i1.291

RESUMO

Assim como tudo nos tempos atuais, o serviço público também precisa ser inovado, buscando crescer e atualizar-se no mercado em comparação com o serviço privado. Dessa forma, é importante trazer este estudo que visa a apresentar a liderança e o empreendedorismo no serviço público como um assunto relevante e atual para a época, além de ser necessário que os estudiosos e curiosos sobre o assunto consigam compreender sobre a temática. O objetivo geral desta pesquisa foi dissertar sobre a liderança e o empreendedorismo no serviço público. A metodologia utilizada para o desenvolver deste trabalho foi a revisão de literatura, na qual se buscou em bancos de dados confiáveis materiais científicos já publicados sobre a temática a fim de fazer uma compilação de dados para compor a parte teórica deste estudo. Conclui-se esta pesquisa afirmando que a liderança e o empreendedorismo têm um importante papel no serviço público, buscando sempre a inovação e atualização do mesmo a fim de propor melhorias a todos.

Palavras-chave: Empreendedorismo. Liderança. Serviço público.

ABSTRACT

As with everything in current times, the public service also needs to be innovated, seeking to grow, to update itself in the market compared to the private service. Thus, it is important to bring this study, which aims to present leadership and entrepreneurship in the public service as a relevant and current issue for the time, in addition to the need for scholars and those curious about the subject to be able to understand the subject. The general objective of this research was to talk about leadership and entrepreneurship in the public service. The methodology used to develop this work was a literature review where we searched in reliable databases for scientific materials already published on the subject to compile data to compose the theoretical part of this study. This research concludes by stating that leadership and entrepreneurship have an important role in the public service, always seeking innovation and updating to propose improvements to everyone.

Keywords: Entrepreneurship. Leadership. Public service.

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O empreendedorismo no serviço público integra dois conceitos distintos: o empreendedorismo e o serviço público. Enquanto o primeiro se refere a oportunidades de exploração e exploração (KEARNEY *et al.*, 2008; KLEIN, 2008; SHANE; VENKATARAMAN, 2000), o último se refere a organizações pertencentes e financiadas por governos e autoridade política sub-direta (CHRISTENSEN *et al.*, 2007; RAINEY, 2009; WILSON, 2000).

O empreendedorismo do serviço público pode ser definido como:

[...] o processo que existe dentro da organização do setor público que resulta em atividades inovadoras, como o desenvolvimento de serviços novos e existentes, tecnologias, técnicas administrativas, novas estratégias aprimoradas, tomada de risco e proatividade (KEARNEY *et al.*, 2009, p. 28).

O empreendedorismo do serviço público é fundamental para o desenvolvimento e a implementação de políticas, visto que as demandas de serviço público mudam ao longo do tempo. As organizações públicas precisam ser inovadoras e empreendedoras no atual ambiente globalizado e em rápida mudança (ARUNDEL *et al.*, 2015; WINDRUM; KOCH, 2008). Apesar da importância do empreendedorismo no serviço público, estudos descobriram que a atividade empreendedora

tende a ser baixa no serviço público (OSBORNE; PLASTRIK, 1997; ÖZCAN; REICHSTEIN, 2009; RAINEY, 2009). Essa falta de atividade empresarial no serviço público é devida à natureza avessa ao risco das organizações públicas e estruturas burocráticas; os mecanismos de recompensa e a complexidade dos ambientes de trabalho desencorajam os funcionários do serviço público de serem empreendedores (BOZEMAN; KINGSLEY, 1998; DEMIRCIOGLU, 2018; RAINEY, 2009; WILSON, 2000).

As estruturas hierárquicas das organizações públicas (ÖZCAN; REICHSTEIN, 2009), bem como as restrições de financiamento (ZERBINATI; SOUITARIS, 2005), reduzem ainda mais o empreendedorismo do serviço público. Portanto, aumentar o empreendedorismo no serviço público é uma questão importante.

Ao mesmo tempo, a liderança em organizações públicas está se tornando mais importante, à medida que pesquisas descobrem que os líderes organizacionais em organizações públicas podem aumentar o desempenho organizacional, a eficiência, a eficácia e a criação de valor público (JENSEN *et al.*, 2019; MOORE, 1995; TUMMERS *et al.*, 2018; VAN WART, 2014).

No entanto, os estudos tendem a ignorar o que dita o comportamento empreendedor dos funcionários do serviço público, em geral, e como os comportamentos dos líderes afetam a atividade empreendedora no serviço público, em particular. Esses estudos não sugeriram como o empreendedorismo do serviço público pode ser aumentado, apesar das estruturas e incentivos das organizações públicas que desencorajam o comportamento empreendedor.

Uma vez que os líderes de uma organização desempenham um papel importante na criação de uma cultura organizacional de inovação, entender o comportamento da liderança é fundamental para as organizações e as partes interessadas.

Consequentemente, é importante entender quais tipos de comportamento de liderança promover e como esses comportamentos influenciam outros membros de uma organização. A relação entre liderança e empreendedorismo no serviço público vale a pena ser analisada porque o comportamento dos líderes pode desempenhar um papel importante na promoção da atividade empreendedora em organizações públicas.

Seu comportamento pode afetar as organizações públicas não apenas em termos de sobrevivência organizacional, sucesso, desempenho, eficiência e criação de valor público (FERNANDEZ, 2008; LEWIS, 1980; MOORE, 1995; OSTROM, 2005; RAINEY, 2009; VAN WART, 2003, 2013, 2014; WILSON, 2000), mas os líderes também influenciam a eficácia e eficiência com que as organizações prestam serviços aos seus constituintes em um ambiente restrito de financiamento (ZERBINATI; SOUITARIS, 2005), e os líderes também possuem autoridade e responsabilidade significativas para a tomada de decisões (COVIN *et al.*, 2019).

Os líderes também são uma fonte importante para adquirir recursos, mudar estratégias com base no conhecimento do ambiente em mudança (COVIN *et al.*, 2019) e motivar os funcionários a serem empreendedores por meio de incentivos e criação de uma cultura empreendedora (BERNIER; HAFSI 2007; KIM, 2010; SAHNI *et al.*, 2013).

Portanto, é cada vez mais importante promover o comportamento empreendedor no serviço público para que as organizações públicas atendam aos seus constituintes de forma eficaz (MACK *et al.*, 2008).

O comportamento orientado a tarefas concentra-se na conclusão de atividades necessárias para atingir um objetivo. O comportamento orientado para as relações promove a construção dos relacionamentos necessários para atingir os objetivos, e o comportamento orientado para a mudança promove a inovação e a mudança e ajuda os participantes a lidar com a mudança.

1.2 PROBLEMÁTICA

Qual a influência da liderança e do empreendedorismo no serviço público?

1.3 JUSTIFICATIVA

Este estudo se justificativa por trazer importantes implicações para a área além de servir como base literária para outros acadêmicos e/ou leigos e estudiosos sobre o assunto, buscando, assim, sanar suas dúvidas sobre a temática aqui tratada.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo geral

276 Este estudo tem por objetivo geral dissertar sobre a liderança e o empreendedorismo no serviço público.

1.4.2 Objetivos específicos

- Conceituar Liderança e seus tipos;
- estudar empreendedorismo e seus diferentes tipos;
- discorrer sobre os principais regentes da gestão pública.

1.5 METODOLOGIA

Para que este estudo seja desenvolvido, será adotado o método descritivo, com abordagem qualitativa. Shank (2002, p. 5) define a pesquisa qualitativa como “uma forma de investigação empírica sistemática sobre o significado”.

Por sistemática, ele significa “planejado, ordenado e público”, seguindo as regras acordadas pelos membros da comunidade de pesquisa qualitativa. Por empírico, ele quer dizer que esse tipo de investigação está fundamentado no mundo da experiência.

A investigação sobre o significado diz que os pesquisadores tentam entender como os outros dão sentido à sua experiência. Denzin e Lincoln (2000, p. 3) afirmam que a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa e naturalista: “Isso significa que os pesquisadores qualitativos estudam as coisas em seus ambientes naturais, tentando compreender ou interpretar fenômenos em termos dos significados que as pessoas trazem para eles”.

O estudo foi elaborado por meio de pesquisa de revisão bibliográfica. Para Marconi e Lakatos (2010), uma revisão de literatura é uma análise crítica de fontes publicadas, ou literatura, sobre um tópico específico.

É uma avaliação da literatura e fornece um resumo, classificação, comparação e avaliação. No nível de pós-graduação, as revisões da literatura podem ser incorporadas em um artigo, um relatório de pesquisa ou uma tese. Em nível de graduação, as revisões de literatura podem ser uma avaliação autônoma separada.

Para Köche (2011), a revisão da literatura é geralmente no formato de um ensaio padrão composto de três componentes: uma introdução, um corpo e uma conclusão. Não é uma lista como uma bibliografia anotada na qual um resumo de cada fonte é listado um por um.

A busca será realizada em bases de dados da Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), Scientific Electronic Library Online (SCIELO), monografias, dissertações, artigos científicos.

Os critérios de inclusão para o levantamento bibliográfico deste estudo serão texto disponíveis na íntegra de maneira gratuita, nas línguas portuguesa e inglesa e que atendam aos objetivos propostos. Os critérios de exclusão serão estudos que não atendam aos objetivos do estudo.

2 LIDERANÇA E EMPREENDEDORISMO NO SERVIÇO PÚBLICO

Nesse primeiro capítulo do desenvolvimento da pesquisa, propomos introduzir considerações acerca da liderança e do empreendedorismo no serviço público. Para isso, pretende-se, nas próximas linhas, apresentar apontamentos referentes ao modelo de Administração atualmente concebido – qual seja, o gerencial, em substituição ao modelo burocrático, dantes vigente.

Isso porque se parte da concepção de que, segundo Silva e Barki (2012), um traço que parece bem caracterizar a gestão pública brasileira contemporânea é a adoção de discursos, conceitos e práticas gerenciais típicas do mundo corporativo. Tanto que o modelo de administração gerencial, introduzido pela Emenda Constitucional 19/1998, a ser tratado no subcapítulo 2.1.1, foi importado das empresas privadas.

Assim, como se verá, é nesse contexto que conceitos como inovação, empreendedorismo, gestão por resultados e por competências e liderança passam a ser incorporados, paulatinamente, ao vocabulário cotidiano das mais variadas instâncias da gestão pública brasileira. Contudo, deve-se considerar que a Administração Pública conta com princípios regentes que lhes são próprios, determinantes de seu modo de ação, que precisam ser considerados nesse caminho de análise pretendido para esse estudo. É, pois, a partir disso, que se partirá para apresentar, no subcapítulo seguinte, os princípios regentes da gestão pública no país, dentre os quais está o princípio constitucional da eficiência, pautado na Administração Gerencial, que será o assunto tratado na sequência.

2.1 PRINCÍPIOS REGENTES DA GESTÃO PÚBLICA

De um modo geral, conforme Silva e Barki (2012), a gestão pública é incumbida da organização, bem como do processo decisório relacionado à implantação, formulação e avaliação de políticas públicas que são da competência do Estado. Sua gestão, segundo o autor, é feita por um corpo de recursos humanos que é contratado pelo Estado para essa finalidade e conduzido por um núcleo político eleito para assumir os governos de cada uma das esferas administrativas que o compõem. Refere-se, pois, às funções de gestão pública dos negócios governamentais.

Na percepção de Silva (2007), é possível classificar o agir do gestor público em três níveis diferenciados: o primeiro, relacionado aos atos de governo, situados na esfera política; o segundo, que corresponde aos atos de administração, constituindo atividade neutra, em razão da vinculação que possui em relação à lei (são elaborados porque a lei assim determina); e o terceiro, que abrange os atos de gestão, referentes aos seguintes parâmetros básicos: tradução da missão; realização de planejamento e subsequente controle; administração dos recursos de que a gestão dispõe (humanos,

tecnológicos, materiais e financeiros); inserção de cada unidade no foco da organização; e tomada de decisão em situações conflituosas no âmbito interno e externo da Administração Pública.

Sobre o conceito da moderna gestão pública, assim contribui Garde:

A nova Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos (2001, p. 221).

Para Bonezzi e Pedraça (2008), a nova gestão pública é baseada na informação, que tem a sua essência afeta ao conteúdo da ação pública, que deve ser transmitida, após análise e armazenamento, e liberada, para servir de base às futuras tomadas de decisões. Trata-se, pois, conforme os autores, de uma administração que

[...] tem como fundamento um conteúdo ético, moral e legal por parte daqueles que dela participam, tendo como objetivo a crença no resultado positivo da política pública a ser implementada e na credibilidade na administração pública exercida por eles. É igualmente um componente dela a existência de um conteúdo pleno de elementos tecnológicos que facilitem a utilização destes para administrar com potencial de eficácia e eficiência que se espera da Administração dos bens públicos (BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p. 12-13).

De acordo com Lima (2007), é possível conceituar gestão pública como sendo os atos administrativos que são classificados por processos como programação orçamentária, planejamento, controle, execução e avaliação das políticas, além de ter como principal objetivo a concretização de políticas públicas, indireta ou diretamente, por meio de organizações privadas ou públicas. Segundo o autor, a ela incumbe a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e urbano da cidade, devendo, portanto, a gestão se atentar para todos os fatos que possam vir a acontecer em uma sociedade, de modo a cumprir com o seu dever, que é o de agir no sentido de promover o desenvolvimento da cidade em prol dos cidadãos que nela habitam.

De outra banda, temos o conceito de Administração Pública, que, conforme Bastos (1994, p. 2), se consubstancia na atividade que é realizada pelo Estado, “[...] através do Poder Executivo e órgãos subordinados a este, de reger ou gerir os interesses e bens públicos, na forma da lei, para o atingimento da sua finalidade: o bem comum da coletividade”. Verifique-se que, na definição trazida pelo autor, a Administração Pública, que se confunde com o Poder Executivo, apresenta-se como uma atividade que se destina à gestão dos interesses e bens públicos com vistas a atingir a sua finalidade, que é a promoção do bem comum do povo (no caso, dos administrados).

Para Meirelles (2013, p. 70), a Administração Pública revela “[...] todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. É possível notar que o autor, ao contrário de Bastos, não limitou a noção de Administração Pública ao Poder Executivo. Antes, mencionou o Estado e o seu dever de satisfação das necessidades da coletividade. Percebe-se, pois, uma generalização, com vistas a atingir todo o aparelhamento do Estado, nele incluindo todos os Poderes que o compõem (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como os órgãos a eles relacionados, que se encontra preordenado voltado à realização de seus serviços. Nesse mesmo sentido compreende Granjeiro (2007), para quem a Administração Pública consiste em um conjunto de entes (órgãos e entidades constituídos pelo Poder Público) voltados à consecução do bem comum. O propósito, então, para o autor, seria a prosperidade social, bem como a satisfação do interesse público, seja em sua vertente primária, relativa ao povo, seja em sua vertente secundária, pertencente ao Estado.

Cite-se, ainda, contribuição de Di Pietro (2014, p. 71), que julga ser a Administração Pública “[...] o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. Nesse mesmo sentido, segue Medauar (2015), que assim sustenta:

[...] Sob o ângulo organizacional, Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. Nesse enfoque predomina a visão de uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades; pensa-se, por exemplo, em ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias etc. (MEDAUAR, 2015, p. 49).

Justen Filho (2012), porém, desloca o foco subjetivo dado ao conceito por Bastos (1994), Meirelles (2013), Granjeiro (2007), Di Pietro (2014) e Medauar (2015), como aqui reproduzido, e traz uma concepção que se funda no objetivo da Administração Pública, que é a consecução da função administrativa. Desse modo, para o autor, a Administração Pública

é “[...] o conjunto dos bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 90).

Há de se ressaltar, contudo, que, seja aceita a concepção subjetiva, seja tomada a concepção objetiva, tanto uma como outra corrente concorrem para o entendimento de que a Administração pública contempla a gestão do bem público, razão pela qual deve ela ser regida por um interesse maior do que os interesses particulares que a circundam, qual seja, o interesse público, da coletividade (CARVALHO, 2015).

Sendo assim, a definição de Administração Pública ora aponta para o conjunto de órgãos, ora para o desempenho da função administrativa, encontra-se mais bem elaborada caso se considere que o objetivo primário é proceder à melhor gestão do bem público, visando sempre ao interesse do povo.

O regime jurídico administrativo está pautado em dois importantes princípios: o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Ambos, segundo Di Pietro (2014), são tidos como *supra* princípios, tendo em vista que deles decorrem todos os demais enunciados que compõem o regime jurídico administrativo.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado tem como característica básica a desigualdade jurídica. Isso porque, por esse enunciado administrativo, o Estado se encontra em posição de destaque em relação ao particular (CARVALHO, 2015). Ou seja, o interesse público, ao qual a Administração Pública deve manter observância, deve prevalecer sobre o interesse do particular, porque se encontra em um nível superior a esse (pertence a toda a coletividade) (DI PIETRO, 2014).

Conforme destaca Di Pietro (2014), o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular se encontra presente em todas as funções estatais (de fomento, intervenção, polícia administrativa e prestação de serviços públicos) e em todos os ramos do Direito Público.

[...] ele é inerente ao próprio conceito de serviço público; este é público porque é de titularidade do Estado, e é de titularidade do Estado porque atende a necessidades coletivas. Daí apontar-se como características do serviço público o elemento subjetivo (titularidade do Estado), o elemento objetivo (prestação de atividades que atendem ao interesse coletivo) e o elemento formal (submissão total ou parcial ao regime jurídico de direito público).

O princípio da supremacia do interesse público está também na base da atividade de fomento, pela qual o Estado subsidia, incentiva, ajuda a iniciativa privada, exatamente quando considera que o particular merece essa ajuda porque está atuando em benefício do interesse público, paralelamente ao Estado (DI PIETRO, 2014, p. 37).

A supremacia do interesse público sobre o particular revela-se, pois, como um princípio que enseja o reconhecimento de determinados direitos de atuação ao Estado para que esse possa agir de forma a garantir a efetividade de seu objeto. Contudo, se para fazer prevalecer o interesse público sobre o particular lhe são conferidas prerrogativas, também lhe são imputados deveres, que se referem à circunscrição do agir ao que determinado em leis e princípios. Ou seja, ao mesmo tempo que dispõe de direitos para agir em prol do interesse público, o agente público também experimenta limitações à sua atuação, de modo a fazer com que cumpra o que garantido pelas prerrogativas, não renunciando ao interesse público por interesses individuais (CARVALHO, 2015). Importante lição a respeito é trazida por Di Pietro, que assim destaca:

Ao mesmo tempo que as prerrogativas colocam a Administração Pública em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade, as restrições a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos da Administração (2014, p. 62).

Portanto, tem-se, pois, que o regime jurídico administrativo se baseia em um fundo principiológico que congrega as prerrogativas oriundas da efetivação da supremacia do interesse público sobre o privado, contemplando, também, as limitações trazidas pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, que contempla deveres enunciados com vistas a evitar que os agentes públicos exerçam as suas atividades com foco na busca de vantagens indevidas. Tratam-se essas últimas de limites postos à atuação do agente público para evitar que esse se desvie do cumprimento do interesse público primário, relacionado ao interesse que circunda a coletividade, em atendimento a interesses privados individuais (CARVALHO, 2015).

Desses dois importantes princípios, derivam os outros princípios administrativos, dentre os quais estão os enumerados na Constituição Federal de 1988, na *caput* do artigo 37, que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1988).

Assim, a Administração Pública, de um modo geral, deverá, em sua atuação, manter observância aos ditames constitucionais, devendo, também, pautar as suas ações nos seguintes princípios: impessoalidade, legalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Esses são, portanto, no direito brasileiro, os princípios regentes da gestão pública no país. Desses, atenção especial será conferida ao princípio da eficiência, relacionado que está ao modelo de administração gerencial implementado a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a ser abordado em pormenores no subcapítulo que se segue.

2.1.1 Administração gerencial (EC 19/1998)

A administração pública contemporânea passou por diversos paradigmas nas últimas décadas. Inicialmente, o governo estava vinculado a grupos políticos tradicionalmente poderosos, apresentando-se como uma verdadeira extensão de seu poder e esfera privada. Com isso, houve uma gestão que possuía caráter exclusivamente patrimonial, utilizando métodos nepotísticos para o preenchimento de cargos e formas de trabalho clientelistas (PEREIRA, 2016). Portanto, a princípio, não havia uma distinção clara entre coisas públicas e privadas (CARVALHO, 2015).

No final do século XIX e no início do século XX, contudo, foram surgindo novas instituições com o objetivo de separar o privado da esfera pública, com foco na busca do interesse público e na moralização da conduta política. Tratou-se esse do movimento de administração pública burocrática e da instituição da democracia (PEREIRA, 2016).

Max Weber (2003), o principal estudioso do processo de burocratização do órgão estatal, descreveu a evolução referida como a supremacia da forma racional-legal de dominação, com preponderância da formalização de processos e conhecimentos técnicos. A burocratização, no seio da Administração Pública, era uma tentativa de combater o nepotismo e a corrupção, estabelecendo um rígido controle hierárquico de procedimentos e processos, que passou por forte iniciativa formalista (PEREIRA, 2016).

Além disso, nesse período foram realizados investimentos para a imposição de uma classe técnica e profissional de servidores públicos permanentes (CHIAVENATO, 2008). No Brasil, o viés burocrático foi consistente com a chegada ao poder de Getúlio Vargas, em um cenário de maior intervenção estatal na economia (PEREIRA, 2016). No entanto, passou-se a experimentar um descontentamento com esse modelo de gestão, surgindo, na segunda metade do século XX, um novo paradigma – qual seja, o de administração gerencial. Tratava-se de uma estratégia para reduzir custos e tornar a administração de grandes serviços que competiam mais com o Estado mais eficaz. Além disso, surgia como mecanismo de proteção do patrimônio público em face de interesses de aluguel ou corrupção aberta (CARVALHO, 2015).

Assim, enquanto a administração pública burocrática se concentrava no processo, no delineamento de procedimentos para a contratação de pessoal, aquisição de bens e serviços e no atendimento às demandas dos cidadãos, a administração gerencial é pautada na gestão pública por resultados (PEREIRA, 2016).

Para Bittar (2009), contudo, no macro prisma, a administração burocrática se manifestou como a face executiva do estado racional da era contemporânea. Em seu âmbito, conforme o autor, as normas sociais seriam delineadas pelo direito positivo, em uma tentativa de se controlar o caos.

Porém, ainda de acordo com Bittar (2009), muito embora se obtivesse algum sucesso com a administração burocrática na redução do patrimonialismo e da corrupção, por outro lado o que se tinha é que se tratava de uma gestão altamente ineficiente e cara, que oferecia à população serviços públicos de baixa qualidade.

Tais questões foram levantadas ao mesmo tempo que surgiram os primeiros indícios da Modernidade, dando início ao nascimento de uma nova ordem social que alguns doutrinadores passaram a chamar de Pós-Modernidade. Nesse novo cenário, frustraram-se as esperanças de desenvolvimento e progresso de uma unidade normativa legítima, capaz de regular racionalmente todos os aspectos da vida social. Portanto, as promessas inspiradoras de modernidade foram frustradas (BITTAR, 2009).

Paralelamente, o ente estatal adquiriu novas atribuições, evoluindo do estado liberal mínimo para um estado que presta serviços públicos em diversos setores, como saúde, educação, segurança social, emprego, entre outros. Essas tarefas, no final do século, não eram de responsabilidade do Estado (ABRUCIO, 1997). Contudo, ao mesmo tempo que se promoveu um avanço nessa concepção, esbarrou-se na ineficiência, considerando-se que esses novos serviços não eram prestados de forma suficiente pelo Estado, que contava com uma gestão bastante cara e lenta. Isso fez com que o Estado do bem-estar fosse confrontado com uma situação fática na qual se convivia com uma alarmante dívida pública (CARVALHO, 2015).

A crise na forma burocrática de gestão do Estado emergiu com força total a partir da Carta Magna de 1988, que implantou uma Administração Pública altamente rígida, hierárquica e centralizada, além de reafirmar os privilégios patrimoniais e corporativos com a realidade social e econômica do Brasil. O referido texto constitucional, alargando também o leque dos direitos sociais das pessoas, sem delinear a respetiva contrapartida das suas fontes de financiamento, contribuiu para o aumento do custo dos serviços sociais, provocando uma diminuição da eficiência e da qualidade da sua prestação (PEREIRA, 2016).

Numa perspectiva mais ampla, o problema da capacidade de gestão da administração pública e, portanto, da reforma administrativa, tornou-se essencial. A reforma administrativa passou, pois, a ser concebida como um problema recorrente.

Praticamente todos os governos, em todos os momentos, passaram a destacar a necessidade de dar mais eficiência e modernidade à Administração Pública. No entanto, houve apenas duas reformas administrativas estruturais no capitalismo (PEREIRA, 2016).

A primeira foi a instituição da administração pública burocrática, que veio substituir a gestão de patrimônio, ocorrida no século XX nas nações europeias, na primeira década deste século nos Estados Unidos, e na década de 1930 no Brasil (PEREIRA, 2016).

A segunda foi a implantação da administração pública gerencial, que encontra seus precedentes na década de 1960, mas só começou a se estabelecer na década de 1980 em países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Foi, porém, somente a partir da década de 1990, quando implementado nos Estados Unidos, que o assunto chamou a atenção da sociedade com a publicação do texto “Reinventando o Governo”, e a adoção da Avaliação Nacional de Desempenho pelo governo de Bill Clinton. No Brasil, efetivamente, esse modelo de gestão pública gerencial foi implantado na gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a aprovação do Plano de Reforma do Estado (PEREIRA, 2016).

Neste cenário de mudanças, merece destaque o conceito de eficiência, que passou a fazer parte da gestão pública, de forma tão significativa a ponto de ser elevada ao patamar de princípio constitucional da Administração Pública (CARVALHO, 2015).

Inicialmente, cumpre ressaltar que o dever de eficiência determina como devem ser alcançados os objetivos da Administração Pública, assim como qual deve ser a proporção e relação entre as medidas que adota e os objetivos que prossegue. E o administrador público só é responsável pela execução do que é exigido por lei (BITTAR, 2009; CARVALHO, 2015). Portanto, é imprescindível compreender o que constitui eficiência no âmbito da gestão pública, para que, dessa forma, se atenda a esse princípio.

De fato, há que se ressaltar que o dever de eficiência no Brasil não é novidade na legislação brasileira. Antes, é certo que, desde 1967, ele já é parte desse cenário, já que foi sancionado pelo Decreto-lei nº 200 como um dever de boa administração. Na Carta Magna do país, ele existia implicitamente, até 1998, quando, com a Emenda Constitucional nº 19, foi expressamente incluído na lista de princípios constitucionais que a Administração Pública deve obedecer, juntamente com a legalidade, a moralidade, a publicidade e a impessoalidade.

Contudo, deve-se pontuar que prestar serviços eficientes não é um capricho, tão somente, mas uma necessidade do Estado, ao qual se atribui o dever de acompanhamento das novas tendências, adaptando-se à prestação de serviços adequados ao cidadão (PAZZAGLINI FILHO, 2008).

Portanto, não basta somente adotar uma solução possível; é necessário que se encontre aquela que seja a melhor solução para o caso específico. Nesse contexto, a Administração Pública tem o dever de agir com rapidez e precisão para tirar o máximo proveito de um programa a ser implementado. Contudo, para que isso ocorra, o Estado deve melhorar o seu plano de ação, otimizando os meios adequados para atender da melhor forma às necessidades da comunidade (MELLO, 2015; DI PIETRO, 2016).

O princípio da eficiência também exige que a Administração Pública se atente permanentemente aos padrões da gestão moderna, a fim de superar a carga burocrática, para obter os melhores resultados na prestação de serviços públicos à população em geral – ou seja, aos cidadãos (DI PIETRO, 2016).

No Brasil, a doutrina majoritária, ainda que não confronte os conceitos de eficiência e de economicidade, atribui à primeira maior amplitude de função, para sopesar os resultados e custos sociais da ação do Estado. Ao último, porém, atribui o status de prescrição no sentido de que o Estado deve gastar o mínimo possível para realizar determinado investimento (MELLO, 2015; DI PIETRO, 2016).

Entretanto, de acordo com Niebuhr (2015), a sinergia que se estabelece entre as concepções de eficiência e de economicidade se mostra com maior evidência ao se observar, por exemplo, os casos de exigência de observância, no procedimento licitatório, do princípio da economicidade para a contratação de serviços ou obras, o que contribui, segundo o autor, para promover a eficiência administrativa.

Já Freitas (2007) identifica como traço comum os conceitos e a proporcionalidade. Para o autor, a noção de benefícios e custos que é comum a ambos é correlata à ponderação que é feita ao se discutir acerca da aplicação do princípio da proporcionalidade. Nesse tocante, conforme o autor, pode-se considerar ineficiente e não econômica a Administração cuja atuação gerar mais perdas do que ganhos.

Tem-se, portanto, que o dever de eficiência é atinente à gestão pública contemporânea, sendo que, em seu âmbito, vários conceitos advindos da administração privada foram sendo incorporados ao dia a dia da administração pública. Dentre eles, o conceito de empreendedorismo, que se irá explorar com mais afinco no subcapítulo seguinte.

2.2 LIÇÕES GERAIS SOBRE O EMPREENDEDORISMO

No âmbito da administração privada, a gestão deve estar focada em alcançar melhores resultados, porque a excelência na atuação conduz a melhores resultados, que contribuem para o crescimento empresarial. Na gestão pública, essa perspectiva não é muito distinta.

É possível, até se falar que ela é exacerbada, tendo em vista que, aqui, trata-se da administração de coisa alheia – no

caso, coisa pública, pertencente a toda a coletividade. Justamente por envolver a gestão do bem público, a atuação da Administração Pública deve estar pautada em princípios que tenham por fim maior a persecução do interesse do povo. De fato, a Administração Pública apresenta grandes complexidades de gestão, especialmente no que se refere ao uso do dinheiro público para a aquisição de bens, serviços, obras e afins. Esses recursos devem ser administrados de modo a conferir idoneidade às transações. Deve, pois, o agente público ter atuação o mais eficiente e transparente possível à população, já que o detentor do bem administrado é justamente o povo. É nessa concepção que se engaja a necessidade de realização de licitação para aquisições no âmbito estatal.

Hodiernamente, a sociedade brasileira, ciente do seu poder de decisão no âmbito do Estado Democrático de Direito vivenciado no Brasil, está exigindo do serviço público um melhor desempenho na aplicação de recursos públicos.

Para tanto, são propostas a elaboração e adoção de novas práticas que fortaleçam a integridade, bem como promovam a eficiência dos gastos e o alcance de resultados, principalmente em relação à aquisição de bens, realização de obras e prestação de serviços, ganhando mais e mais espaço, a cada dia, na reflexão profissional e acadêmica dos profissionais da área do Direito Administrativo e da gestão pública.

Assim, formas inovadoras de contratação e de controle das compras governamentais, baseadas na promoção de melhorias contínuas ou na exploração de novos conceitos com vistas ao aprimoramento contínuo das técnicas que assegurem o sucesso das políticas públicas, vêm ocupando posição de destaque no debate sobre a efetividade dos gastos públicos, especialmente em relação às aquisições com valores vultosos, como as relacionadas à contratação dos serviços e obras de engenharia de elevado valor.

O fato é que, desde a segunda metade do século XX e início do século XXI, são recorrentes os debates sobre os procedimentos de seleção e contratação na seara administrativa.

Tais discussões abrangem, em particular, a busca por mecanismos contratuais que possam assegurar real efetividade às políticas públicas por meio da execução regular dos contratos, além da avaliação do procedimento licitatório, do modelo de gestão contratual, das práticas institucionais de governança e do uso de utilização de garantias contratuais.

No Brasil, essas considerações são enriquecidas pelo desafio percebido no combate à corrupção sistêmica e pela incapacidade do modelo atual de gestão e de acompanhamento da execução dos contratos administrativos implementado no país, em que se verifica a prática bastante comum de aditamentos no valor da contratação e atrasos na execução dos contratos ou, em alguns casos, a inexecução contratual.

De acordo com Reis (2008), o estudo que vem sendo feito sobre o empreendedorismo vem adquirindo força na última década em virtude da necessidade de adaptação das pessoas e organizações a um mercado competitivo, marcado por mudanças constantes.

A sua expressividade se deve, também, ainda segundo o autor, ao crescente desemprego verificado no país, oriundo, por sua vez, de mudanças estruturais ocorridas no âmbito econômico das organizações, que sofrem grande pressão para reduzir custos e aumentar competitividade. É, pois, a partir dessas concepções que se partirá para elaborar essa parte do estudo.

2.2.1 Conceito de empreendedorismo

O empreendedorismo é uma das ferramentas utilizadas para se administrar um negócio. Trata-se, pois, de ação voltada à criação e ao desenvolvimento de uma ideia. É agir no sentido de fazer com que ela funcione, buscando-se obter trazer resultados positivos com algo que foi estudado, avaliado e criado.

Essa é a percepção que se extrai da leitura da obra de Drucker (2008), segundo quem o empreendedorismo parte de um só princípio, independentemente de a empresa já existir ou não, ou se tratar de uma grande empresa ou não. Em qualquer dessas situações, o empreendedorismo existirá.

Em outras palavras, de acordo com Drucker (2008), o empreendedorismo existe independentemente da razão de existência da empresa. Desse modo, os atos de criá-la, sustentá-la, criar produtos e mantê-los no mercado e obter a aceitação do cliente estão todos relacionados ao empreendedorismo, sendo parte integrante de sua constituição.

Deve-se, ainda, destacar que, segundo Bessant e Tidd (2009), a inovação e o empreendedorismo estão interligados, não devendo, contudo, serem contemplados como meros resultados de uma ideia brilhante. Antes, conforme os autores, deve-se compreender a essência da atuação de ambos sobre o desenvolvimento organizacional, de modo a utilizá-los com vistas a obter melhora na performance do negócio.

282

De acordo com Bessant e Tidd (2009), as abordagens convencionais do empreendedorismo partem frequentemente do princípio de que a ideia e o conceito comercial já teriam sido identificados, restando, pois, o trabalho de execução por meio do desenvolvimento de um plano de negócios e do levantamento de fundos para pô-lo em prática.

Mariano e Mayer (2011), por sua vez, apontam no sentido de que, a seu ver, o empreendedor se mostra como sendo um administrador completo, que busca interagir com o ambiente para que possa, a partir dele, tomar as melhores decisões, por meio da incorporação das diversas abordagens existentes, sabendo utilizar as atividades, os papéis e as funções de forma complementar e no momento certo para que possa atingir os seus objetivos.

Assim, para Mariano e Mayer (2011), o empreendedor de sucesso seria dotado de uma característica singular, qual seja, a

de conhecimento do negócio em que ele atua, o que o diferencia do administrador comum. Outro fator diferenciador, citado por Trott (2012), é referente à capacidade que o empreendedor tem de realizar constante planejamento a partir de uma visão de futuro, fazendo com que o negócio siga alinhado às tendências do mercado, mas não perca a sua essência estratégica, traduzida em sua missão, visão e valores.

Diante disso, é possível contemplar o empreendedorismo como sendo um processo que envolve processos distintos e pessoas, que, conjuntamente, ocasionam mudanças e transformação de ideias em oportunidades reais (DORNELAS, 2008). Trata-se, pois, a partir da concepção exposta por Dornelas (2008), de um processo de inovação, de criação, no qual se exige dedicação de esforço e tempo necessários para a sua implementação, assumindo riscos indispensáveis, gozando, ao final, das recompensas advindas da atitude empreendedora, que consistem na independência e satisfação pessoal daquele que decide empreender.

Desse modo, são características do empreendedorismo a inovação/criação, a dedicação de esforço e tempo necessários, a assunção de riscos indispensáveis e a independência e satisfação pessoal como recompensas, sendo, pois, a partir delas que se deve analisar a atitude empreendedora.

2.2.2 Processos fundamentais no processo de empreender

2.2.2.1 Criatividade e inovação

Para Wright, Kroll e Parnell (2010), é possível explicar a velocidade com que as mudanças acontecem na contemporaneidade a partir do constante avanço tecnológico experimentado nesse tempo, bem como pela facilidade que se tem de acesso à informação.

Sob tal perspectiva, portanto, é possível considerar que o ambiente externo contemporâneo, muito além do que em qualquer outro momento até o presente, exerce continuada pressão sobre as organizações, impulsionando-as à efetivação de mudanças e adoção de postura inovadora na condução dos negócios.

Na visão de Ferraz *et al.* (2010), contudo, não se pode afirmar que a inovação requeira somente estímulo externo; ao contrário, para os autores, ela também exige receptividade interna à mudança. Conforme os autores, muitas tentativas buscando inovação esbarram na resistência interna às mudanças, sendo percebida por integrantes da organização como incompatível para os interesses ali existentes, bem como com a distribuição evidenciada dos recursos.

Nesse sentido são também os apontamentos de Bom Angelo (2013), segundo quem as estratégias empreendedoras exigem um cenário no qual os seus integrantes dão valor à inovação, acreditando ser essa a forma esperada e aceita para se lidar com desafios advindos do ambiente externo.

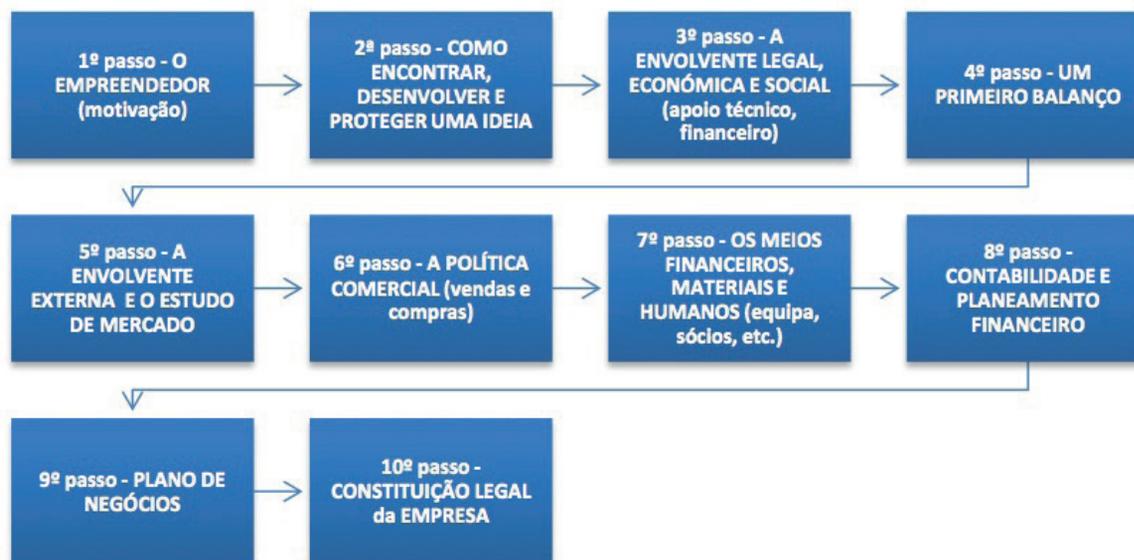
Desse modo, vislumbra-se um processo de desenvolvimento da inovação pautado na compreensão dessa como um dos elementos característicos do empreendedorismo, como já mencionado no subcapítulo anterior, sendo tal comportamento desejado por aqueles que buscam proporcionar mudanças estruturais nas organizações contemporâneas.

De acordo com Bessant e Tidd (2009), existem duas maneiras de o empreendedor inovar. Uma delas é tendo a ideia e começando tudo do zero, elaborando o plano de negócios, que tem por razão fundamental de sua criação o escopo de atrair investimentos externos.

De fato, ao se iniciar um novo negócio, a atração de investimentos externos é essencial para o empreendedor, servindo o plano de negócios, nesse contexto, para demonstrar o quanto o modelo de negócio apresentado é viável, e quais são os delineamentos que se pretende a ele conferir para que se alcance êxito em tal empreendimento.

Antes de tudo isso, contudo, segundo Bessant e Tidd (2009), deve-se observar a existência de um ciclo a ser seguido pelo empreendedor, que identifica vários passos a serem seguidos para que realmente seja possível colocar a ideia em ação, fazendo com que a empresa possa funcionar. Tais passos, que podem ser considerados etapas do ciclo do empreendimento, estão identificadas na Figura 1, na qual se busca ilustrar o processo estabelecido em seu âmbito.

Figura 1 – Ciclo do empreendimento



Fonte: Adaptada de Bessant e Tidd (2009).

São, pois, dez os passos característicos do ciclo do empreendimento, estando esses assim delimitados: o primeiro passo é o da motivação do empreendedor, assim considerada a sua ideia inicial, o pontapé, por assim dizer, à atitude inovadora, que irá proporcionar melhorias ao desempenho da organização (BESSANT; TIDD, 2009). A esse respeito, importante é a lição que se extrai da obra de Hirisch, Peters e Sheperd (2009), segundo quem a motivação pode ser compreendida como o nascimento do espírito empreendedor, ainda que ele não tenha efetivamente se concretizado.

O segundo passo, de acordo com Hirisch, Peters e Sheperd (2009), é o momento seguinte à ideia, da razão. Isso porque é nesse momento que se buscará delinear de forma mais específica a ideia, determinando-se, assim, meios para encontrar, desenvolver e protegê-la. Sobre isso, Bessant e Tidd (2009) dão importante contribuição, ao assim disporem em sua obra:

Como encontrar, desenvolver e proteger uma ideia: Encontrar uma ideia: O empreendedor geralmente já tem uma ideia em mente, o seu obstáculo será, talvez saber onde ela poderá ser utilizada, ou seja, qual setor seu produto ou serviço irá representar, qual o tipo de público, esse é o entendimento de encontrar uma ideia (BESSANT; TIDD, 2009, p. 62).

Os dois próximos passos do ciclo do empreendimento, segundo Bessant e Tidd (2009), ainda seguem esse viés de concretização do negócio, na medida em que são neles que o empreendedor irá analisar a envolvente social, econômica e legal de sua ideia, realizando, tão logo consiga determinar tais fatores, um primeiro balanço analítico de tudo o que se tem sobre a ideia como um todo.

Trata-se, portanto, da elaboração de um diagnóstico geral, que abranja aspectos referentes tanto ao empreendedor como ao produto e à empresa que está sendo criada. Essas etapas são de suma importância para se atingir o objetivo final, considerando-se que é nesse momento que se terá subsídios para tomar a decisão sobre continuar com o negócio ou se deve parar nesse ponto, voltando e reanalisando a sua viabilidade (BESSANT; TIDD, 2009).

Ultrapassado esse momento, deve-se realizar uma análise do ambiente externo, investigando os fatores que poderão impactar o negócio, seguindo-se a ela a análise do ambiente interno, com a elaboração da política comercial a ser adotada pela empresa, dos recursos necessários para a sua existência e manutenção e de aspectos relativos à contabilidade e ao planejamento financeiro do negócio (BESSANT; TIDD, 2009).

Por fim, o plano de negócios é elaborado e se parte para a constituição legal da empresa, que demanda, conforme Hirisch, Peters e Sheperd (2009), a elaboração dos atos constitutivos e respectivo registro deles perante a Junta Comercial do Estado.

Esse ciclo, porém, é mais fácil de ser aplicado em negócios que surgem do zero. No caso de empresas que já existem, haverá limitações. Isso porque, quando a empresa já existe, há uma carga; ela precisa aprimorar a sua produção, direcionar seus colaboradores... tudo isso acaba se tornando obstáculo para o empreendedor agir, especialmente aquele que não estuda as maneiras de continuar empreendendo (BESSANT; TIDD, 2009).

Diferente, porém, é a situação daquele que quer começar a empreender: quando o empreendedor tem tempo de estudar e analisar sua ideia e saber como investir e aplicá-la, a empresa existente precisa inovar, saber adequar a organização e prepará-la para novas tecnologias (BESSANT; TIDD, 2009). É, pois, a partir desses apontamentos que se partirá para tratar, no subcapítulo seguinte, a liderança no empreendedorismo, já tocando aspectos insitos ao estudo ora realizado.

2.2.3 Liderança no empreendedorismo

Tal como se partiu ao tecer breves linhas sobre o empreendedorismo, propõe-se, nesse momento, tratar igualmente a liderança em seus aspectos conceituais, de forma a se fazer conhecer, pelo cidadão, o instituto de que se trata no presente estudo.

No senso comum, é possível identificar como líder, em poucas palavras, aquele que possui influência sobre determinado grupo, de modo a fazer com que ajam como pretendido. Não se confunde, porém, com aquele que tem o poder de mando, atribuído por sua função (como o gerente, por exemplo); o líder ocuparia tal posição por escolha do próprio grupo, que reconhece em sua pessoa tal poder, e deseja que ele tome as decisões por todos, conduzindo-os ao objetivo comum traçado. Nessa perspectiva, liderança seria, então, a capacidade que o líder detém de influenciar as pessoas, fazendo com que elas ajam da maneira por ele idealizada e sugerida, e não imposta. E é exatamente esse o conceito que Vergara (2005) traz sobre liderança.

De acordo com o que disposto na Enciclopédia Mirador Internacional (1987), o termo liderar teria tido o seu primeiro registro em 825 d.C. Trata-se de vocábulo advindo do verbo inglês *to lead*, que tem por significado, dentre outros, atravessar, capitanear, encabeçar, encaminhar, persuadir, comandar, guiar, dirigir, conduzir.

No ano de 1300, tem-se a documentação do termo *leader*, que significa capitaneador, guiador, condutor – ou seja, é o que assume a função de guiar, conduzir. Foi também à época que teria surgido o termo *leading*, um substantivo do verbo *to lead*, cuja tradução equivale a “ação de conduzir” (ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL, 1987, p. 6790). Posteriormente, em 1834, o termo *leadership* surge com o significado de condutor, chefe, guia (ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL, 1987).

Para Marquis e Houston (1999), a origem do termo líder remonta ao século XIV, cujo significado seria aquele que conduz; liderança, por sua vez, segundo esses autores, é apresentada no inglês tão apenas em meados iniciais do século XIX.

Bergamini (2013) também traz importante informação a respeito, afirmando que os primeiros estudos conduzidos sobre a liderança abordavam a sua associação com a capacidade de se exercer influência sobre os liderados, buscando-se, com isso, alcançar dado objetivo.

Segundo esse autor, a preocupação que se demonstrou com a sistematização de comportamentos e atributos inerentes aos líderes parece surgir dos papéis que são exercidos, historicamente, por figuras que podem ser consideradas como grandes lideranças (BERGAMINI, 2013).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que, conforme Bergamini (2013), os grandes líderes nem sempre detinham o poder propriamente dito em suas mãos; a bem da verdade, eram pessoas comuns, do povo, que, não obstante tal condição, eram capazes de influenciar aqueles que eram admiradores de seus atributos, de forma natural. Dentre eles, cita Jesus Cristo, Moisés, Maomé, Gandhi, Robespierre, Zumbi dos Palmares e Tiradentes, dentre inúmeros outros.

Wagner III e Hollenbeck (2009) também seguem nesse sentido, dispondo que liderar consiste na habilidade que o indivíduo possui de influenciar e de ser influenciado pelo grupo que lidera, dando-se tal interferência comportamental por meio de um processo de adequadas relações interpessoais para que se consiga atingir objetivos que são comuns a todos os envolvidos.

Da mesma forma posiciona-se Hunter (2009), para quem liderança consiste na habilidade que se tem de influenciar pessoas, fazendo com que elas trabalhem de forma entusiasta, buscando atingir objetivos que foram identificados como pertinentes ao bem comum. Jordão (2010 *apud* PANZENHAGEN; NEZ, 2012), por sua vez, sustenta que liderar consiste na arte de conduzir as pessoas para que façam o que é necessário por livre e espontânea vontade. “É conseguir que seus liderados queiram fazer o que precisa ser feito” (JORDÃO, 2010 *apud* PANZENHAGEN; NEZ, 2012, p. 4).

Assim, a verdadeira liderança, porém, para Hunter (2009), seria construída sobre a autoridade, que, por sua vez, tem como alicerces o serviço e o sacrifício, que tem por base o amor. Tudo, porém, começaria com a vontade de servir aos outros. Olhando essa escala pelo seu prisma inicial (crescente), conforme o mencionado autor, tem-se que tal autoridade é conseguida pela habilidade de fazer com que as pessoas realizem a vontade do líder – de bom grado, porém; não porque são obrigadas a isso (coação), mas pela sua influência pessoal, e poder, que se subsume na faculdade de forçar ou obrigar outros a fazer a sua vontade, ainda que não seja do interesse deles, por sua posição hierárquica.

Nesse contexto, há de se ressaltar que tal habilidade é quesível e necessária ao se considerar a extrema responsabilidade detida pelo líder que, segundo Lacombe (2005), tem por base o seguinte:

- a) o estado futuro e desejável da organização está em suas mãos, o que o obriga a desenvolver uma imagem mental dele, estabelecendo uma visão de longo prazo e, com base nela, fazendo com que seus liderados o acompanhem na luta pelos objetivos empresariais;
- b) o dever de comunicar a nova visão organizacional também é de sua responsabilidade. Para isso, deve ter a comunicação como aliada organizacional, enviando a todos a mensagem deste novo contexto empresarial;
- c) é necessário que os liderados ajam de acordo com a nova visão organizacional. Nesse caso, o líder precisará criar confiança por meio do posicionamento, devendo, assim, transparecer honestidade, caráter, coragem e confiança, que levará os seus liderados a agirem como pretendido;
- d) o aprendizado é perpétuo. Ninguém sabe tudo sobre todas as coisas. Sempre existe algo a aprender. Para o líder, isso não é qualidade, mas, sim, um dever. Devem os líderes ser aprendizes perpétuos, pois o

aprendizado constante constitui-se em seu motor, fazendo com que surjam novas ideias e desafios, revertendo em conhecimento para tudo de novo que venha a acontecer.

No contexto organizacional, pois, o líder assumiria um papel inovador, com vistas ao crescimento da organização: ao encontrar problemas com a equipe, procuraria ajudar, incentivando e mostrando em que ponto a equipe se equivocou, buscando-se proporcionar meios de agir acertadamente, de maneira que os mesmos erros não sejam cometidos novamente, motivando, assim, os liderados para o trabalho a ser executado (PANZENHAGEN; NEZ, 2012).

Nem sempre, porém, a influência do líder sobre os liderados ocorre da mesma forma. Chiavenato (2014) aponta quatro situações distintas, que ele denomina como sendo os graus de influência das atitudes do líder sobre seus liderados. São eles: grau de coação, relacionado à ideia de constranger, coagir ou forçar por compulsão ou pressão; e grau de persuasão, no qual o líder prevalece sobre o liderado sem, contudo, forçá-lo a isso.

Na persuasão, os liderados realizam o esperado pelo líder por meio de seus conselhos, argumentos ou indicações. Repise-se, eles não são forçados: fazem pela persuasão exercida pelo líder; grau de sugestão, no qual o líder coloca ou apresenta uma proposta, uma ideia ou um plano, de modo a fazê-los considerar, ponderar ou executar o mesmo; grau de emulação, em que se procura imitar com vigor, para igualar ou ultrapassar, ou, pelo menos, chegar a ficar quase igual a alguém.

Olhando essa escala pelo seu prisma inicial (crescente), conforme o mencionado autor, tem-se que tal autoridade é conseguida pela habilidade de conduzir as pessoas de modo que elas venham a realizar a vontade do líder – de bom grado, porém, não porque são obrigadas a isso (coação), mas por meio de sua influência pessoal (HUNTER, 2009). Desse modo, como bem aponta Maximiano (2017), ter-se-ia clara diferenciação entre o líder e aquele que usa do poder conferido por sua posição hierárquica para conseguir o que quer. Isso porque, segundo o autor, enquanto o líder consegue o que quer sem forçar ninguém a isso, o gerente, por exemplo, consegue que as pessoas procedam da forma que espera valendo-se do poder de direção a ele conferido pela sua posição na hierarquia da organização.

2.3 O EMPREENDEDORISMO NO SERVIÇO PÚBLICO

Alguns estudiosos dividem os empreendedores públicos nas categorias de empreendedor político, empreendedor burocrático, empreendedor executivo e empreendedor político (HOLCOMBE, 2002; KROPP; ZOLIN, 2008; LEWIS, 1980; ROBERTS, 1992). Outros estudiosos veem os empresários do serviço público em termos do papel que desempenham. Por exemplo, Klein *et al.*, (2010) sugerem que os empreendedores do serviço público desempenham quatro papéis diferentes: regras do jogo, nova organização pública, gestão criativa de recursos públicos e amante de ações privadas para o domínio público.

Da mesma forma, Dhliwayo (2017) sugere que os empreendedores do serviço público desempenham três funções diferentes: facilitação e regulação econômica, agente do serviço político-civil e participação no mercado comercial. Definimos um empresário do serviço público da seguinte maneira: para atingir o objetivo de uma organização, um funcionário trabalha além do que é exigido em seu trabalho, vai além e sugere ideias ou políticas que melhoram a forma como a organização e seus membros trabalham.

Essa definição considera o empreendedorismo em termos dos papéis que os funcionários desempenham e se alinha com os estudos de Morris e Jones (1999), nos quais os empreendedores do serviço público encontram maneiras melhores de fornecer serviços públicos combinando e explorando recursos públicos e privados e criando valor para a organização e cidadãos.

Da mesma forma, essa definição se alinha com a afirmação de Roberts (1992) de que o processo empreendedor no serviço público tem:

- a) fase de criação (nova ideia);
- b) fase de projeto (protótipo); e
- c) fase de implementação (inovação).

Portanto, um empreendedor do serviço público pode explorar e explorar oportunidades (KEARNEY *et al.*, 2008; KLEIN, 2008; LEYDEN; LINK, 2015; SHANE; VENKATARAMAN, 2000), está envolvido em atividades inovadoras (por exemplo, fornecendo novas ideias) e é proativo (HAYTER *et al.*, 2018; KEARNEY *et al.*, 2009) e performativo (CLAUSEN, 2020).

Na verdade, para que os empreendedores do serviço público encontrem maneiras melhores de fornecer serviços, eles teriam de apresentar novas ideias, criar um projeto e gerenciar os recursos necessários para concretizar as ideias (HAYTER *et al.*, 2018).

2.3.1 Justificativas para inovar no serviço público

É geralmente aceito que a inovação está no cerne do crescimento econômico e da prosperidade e que, pelo menos no serviço privado, a inovação ocorre por meio de um processo de destruição criativa que é impulsionado pela ação empresarial. É menos claro até que ponto a ação empreendedora é possível ou aconselhável no serviço público como um mecanismo para impulsionar a inovação.

No entanto, embora o serviço público tenha uma estrutura institucional diferente do serviço privado e, portanto, um

conjunto diferente de motivações, riscos e recompensas, incentivos e restrições. Ele também pode se beneficiar de algo como o impulso empreendedor do serviço privado como um mecanismo para gerar inovações no serviço público que contribuem para o crescimento econômico e a prosperidade. O benefício potencial da inovação do serviço público é grande.

Embora o tamanho do serviço público varie por país, o tamanho do serviço público em um país médio é um terço da economia daquele país. Esse tamanho sugere que a inovação no serviço público tem o potencial de contribuir significativamente para o crescimento econômico e a prosperidade de um país, reduzindo o custo da prestação de serviços públicos e aumentando a qualidade e a variedade desses mesmos serviços e, indiretamente, melhorando o serviço privado produtividade por meio da expansão e melhoria da infraestrutura fornecida pelo serviço público da qual o serviço privado depende.

2.3.1.1 Liderança e relacionamento

Ao se fazer menção à questão “liderança e relacionamento”, deve-se pontuar que uma das discussões encontradas na literatura, pesquisas sobre o tema “liderança” é de que esse já nasce “pronto”, por assim dizer, ou se existem habilidades que podem ser aprendidas. Andrea McAleenan (*apud* MENDES, 1998), escolhida por Peter Drucker para administrar sua escola de administração de empresas, é adepta dessa segunda opinião – ou seja, que existem habilidades que podem ser aprendidas para que uma pessoa exerça a liderança.

Fiorelli (2007) destaca como habilidades que facilitam o exercício da liderança, contribuindo para reduzir as barreiras interpessoais, aumentar os sentimentos de identificação e estabelecer elos emocionais, as seguintes: habilidade para observar (o bom observador é paciente, busca os detalhes, usa de discrição, respeita a privacidade e persegue a neutralidade); habilidade para escutar; habilidade para falar (a qualidade da escuta, conforme o dito autor, muitas vezes manifesta-se quando a pessoa responde a uma pergunta explícita ou implícita ou, simplesmente, opina).

Em outras palavras, citando Miranda e Miranda (1993 *apud* FIORELLI, 2007), a fala da pessoa que escuta pode sinalizar o seu grau de compreensão sobre a mensagem que está sendo transmitida. Para Fiorelli (2007), muitas vezes, a única demanda da fala consiste em ser compreendido, envolvido. Conforme o dito autor, ver e escutar em profundidade requerem envolvimento, assim tida a capacidade de, em um momento, fazer parte da situação que cerca o problema que o outro apresenta – o que não significa, em contrapartida, deixar-se dominar pelos mesmos entusiasmos, alegrias, medos e ansiedades experimentados pela outra pessoa.

Para ele, o envolvimento constitui a chave para compreender a lógica que dirige o pensamento do outro; compreensão. Segundo Fiorelli (2007, p. 220), “[...] ao compreender, o líder discrimina a ‘figura’ e o ‘fundo’ nas mensagens, o essencial e o acessório; identifica esquemas de pensamento e, até, mecanismos de defesa dos liderados”; congruência (a necessidade de congruência pode forçar o líder a rever seus estilos de comportamento); dar e receber feedback (o objetivo é de assegurar a boa qualidade da comunicação com os liderados); expressão corporal; e habilidade para orientar, segundo Fiorelli (2007), líderes reconhecidos compreendem que a comunicação constitui a base do estabelecimento da liderança, e que todos os demais atributos são coadjuvantes para o processo de orientar).

Segundo Chiavenato (2003), para os humanistas, a liderança pode ser visualizada sob diversos ângulos, quais sejam:

a) liderança como um fenômeno de influência interpessoal. Aqui, para os humanistas, a liderança apareceria como a influência interpessoal exercida em uma situação e dirigida por meio do processo da comunicação humana para a consecução de um ou mais objetivos específicos. Dessa forma, conforme o autor, a liderança apareceria como um fenômeno social e exclusivamente nos grupos sociais, decorrente dos relacionamentos entre as pessoas em uma determinada estrutura social, não guardando, assim, relação alguma com os traços pessoais de personalidade do líder;

b) liderança como um processo de redução da incerteza de um grupo. Segundo Chiavenato (2003), o grau em que um indivíduo demonstra qualidade de liderança depende não somente de suas próprias características pessoais, como também das características da situação na qual se encontra. Nesse sentido, a liderança seria tida como um processo contínuo de escolha que permite que a empresa caminhe em direção à sua meta, em detrimento de todas as perturbações internas e externas. Nesse cenário, haveria tendência do grupo em escolher como líder aquele que pode lhe dar maior assistência e orientação para que alcance seus objetivos, resplandecendo, dessa forma, a liderança como uma questão de redução da incerteza grupal pela tomada de decisão. Ou seja, nesse ponto, seria o líder um tomador de decisões ou aquele que ajuda o grupo a tomar decisões adequadas (CHIAVENATO, 2003);

c) liderança como uma relação funcional entre líder e subordinados. Para os humanistas, segundo Chiavenato (2003), a relação entre líder e liderados repousa em três generalizações, de que: a vida para cada pessoa pode ser vista como uma contínua luta para satisfazer necessidades, aliviar tensões e manter equilíbrio; a maior parte das necessidades individuais é satisfeita por meio de relações com outras pessoas e grupos sociais; e, para a pessoa, o processo de se relacionar com outras pessoas é um processo ativo – e não passivo – de satisfazer a necessidades. Aqui, então, surgiria o líder como um meio para a consecução dos objetivos desejados pelo

grupo, consistindo esse, assim, em um estrategista que sabe indicar os rumos para as pessoas (CHIAVENATO, 2003);

d) liderança como um processo em função do líder, dos seguidores de variáveis da situação. Sob esse ângulo de análise, a liderança dependeria de variáveis no líder, nos subordinados e na situação; ou seja, seu surgimento se daria por meio da conjugação de características pessoais do líder, dos subordinados e da situação que os envolve. Nesse cenário, o líder apareceria como a pessoa que sabe conjugar e ajustar todas essas características, motivo pelo qual pode-se afirmar que não há um tipo único e exclusivo para cada situação (CHIAVENATO, 2003).

Para Bergamini (2013), três abordagens podem ser identificadas na definição do termo “liderança”. São elas: a) preocupação com o que o líder é. Segundo a autora, alguns autores se ocupam em associar liderança com características pessoais, por exemplo carisma e firmeza. Trata-se, porém, de abordagem bastante restrita, por pressupor que se trata a liderança de um dom nato;

b) preocupação com aquilo que o líder faz. Aqui, seriam identificados diferentes estilos de liderança, buscando-se correlacionar o comportamento do líder, independentemente de suas características pessoais, com a eficácia da sua liderança: os extremos, quais sejam, o autoritário e o democrático. Entre esses, encaixam-se os demais estilos de liderança;

c) teorias situacionais. Aqui, foram trabalhadas outras duas variáveis determinantes da eficácia do líder, quais sejam, as características do liderado e as circunstâncias ambientais da organização. Dessa forma, aduz Bergamini (1994, p. 14), não existiria um perfil ideal de líder, tampouco um estilo ideal de liderança, mas, sim, um estilo mais adequado à situação existente. Por esse motivo, é contestada aqui a ideia de que a liderança seja um dom nato, defendendo os seus adeptos que é possível o treinamento objetivando a criação de líderes.

Pela lição de Banov (2008), o conceito de estilo de liderança remete à maneira como os líderes se comportam e o que usam para controlar o comportamento dos seus liderados. Nesse contexto, Chiavenato (2011) identifica os seguintes estilos, refletindo aspectos pontuais de cada um deles:

Quadro 1 – Os três estilos de liderança

AUTOCRÁTICA	DEMOCRÁTICA	LIBERAL (LAISSEZ-FAIRE)
– As diretrizes são fixadas pelo líder, sem qualquer participação do grupo	– As diretrizes são debatidas e decididas pelo grupo, que, por sua vez, é estimulado e assistido pelo líder	– Há liberdade total para as decisões grupais ou individuais e mínima participação do líder
– As providências para a execução das tarefas são determinadas pelo líder, cada uma por vez, na medida em que se tornam necessárias e de modo imprevisível para o grupo	– As tarefas ganham novas perspectivas com os debates; o grupo esboça as providências para atingir o alvo e pede aconselhamento do líder, que sugere alternativas para o grupo escolher	– A participação do líder é limitada, apresentando apenas materiais variados ao grupo, esclarecendo que poderia fornecer informações desde que as pedissem
– A tarefa que cada um deve executar e o seu companheiro de trabalho são determinados pelo líder	– Fica a critério do grupo a divisão das tarefas, sendo que cada membro tem liberdade de escolher seus companheiros de trabalho	– Tanto a divisão das tarefas como a escolha dos colegas ficam totalmente a cargo do grupo. Absoluta falta de participação do líder
– O líder é dominador e pessoal nos elogios e nas críticas ao trabalho de cada membro	– O líder é objetivo, limitando-se aos fatos nas críticas e elogios. Procura ser um membro normal do grupo, em espírito	– O líder não avalia o grupo nem controla os acontecimentos, apenas comentando as atividades quando perguntado

Fonte: Adaptado de Chiavenato (2011, p. 125).

Segundo Araújo *et al.* (2011), o estilo autocrático de liderança é caracterizado pelo autoritarismo individual do líder, que fixa normas e as impõem, sem ouvir os subordinados. Ressalta esses autores que a postura do líder autocrático é altamente diretiva, impulsionada apenas pela realização de tarefas, que, por sua vez, são determinadas por ele, sem abrir qualquer espaço para a criatividade e a participação dos liderados. Nesse contexto, destacam os mencionados autores, é comum observar frustração por parte dos subordinados, o que favorece, conseqüentemente, um local de trabalho propício à tensão, ao estresse e à desmotivação do liderado.

Na liderança democrática, é proposta pelo líder a participação de todos os colaboradores nos debates realizados. Isso

possibilita a integração, além do desenvolvimento de providências e técnicas para atingir o objetivo esperado. Observa-se, também, apoio aos liderados, com o desenvolvimento de laços de amizade e cordialidade para com eles. Tal postura advém de seu posicionamento como um membro igual e na mesma posição dos demais, não se encontrando em posição privilegiada por sua condição de líder. Esse estilo de liderança promove um maior engajamento das pessoas, na medida em que elas se importam para execução de tarefas e objetivos da empresa. Revertem, assim, maiores resultados, atribuídos ao bom relacionamento interpessoal entre o líder e os liderados (ARAÚJO *et al.*, 2011).

No *laissez-faire*, a intervenção do líder é mínima, havendo ampla liberdade para grupos e indivíduos tomarem as decisões, independentes do líder saber delas ou não. Também não há imposição de regras, sendo a execução das tarefas realizada pelo próprio grupo, sem participação da figura representativa da liderança.

Qualquer empregado normal, frente a uma situação como a descrita, iria se sentir no paraíso dos empregados; entretanto, se, por um lado, o empregado se sente à vontade, pois não existem regras impostas a serem seguidas, por outro lado, há de se convir que ele favorece o desrespeito, a confusão e a impunidade, tendo em vista que não existe uma voz ativa para impulsionar os processos, determinar funções e resolver conflitos. Ou seja, para direcionar o trabalho. Por esse motivo, não é de se estranhar que esse estilo de liderança desemboque em um processo de fracasso empresarial (ARAÚJO *et al.*, 2011).

Assim, os aspectos da liderança, de um modo geral, demonstram que os líderes têm como fator importante diferentes perspectivas no seu trabalho, girando todas, entretanto, ao redor de uma só: o desenvolvimento de uma nova visão das relações humanas. Em outras palavras, o líder compreende, em sua gestão, que o importante é a manutenção de um (bom) relacionamento com os seus liderados; afinal, sem eles, não existiria liderança (VERGARA, 2005).

É, pois, bom e conveniente que o gestor assuma, em sua gestão, o papel de líder frente aos seus liderados, direcionando-os ao cumprimento dos objetivos organizacionais. Mas tudo de forma bastante serena e normal, fazendo aquilo que lhe é peculiar: influenciando as pessoas (VERGARA, 2005).

Nesse sentido, pode-se afirmar que aqueles que se transformam nos melhores líderes tiram proveito da gama mais ampla possível de oportunidades: eles tentam, falham e aprendem com seus erros. Eles se tornam melhores quando são participantes entusiastas das mudanças (BERGAMINI, 2013).

2.3.1.2 Interesse público

Baseamo-nos na teoria da gestão pública e na pesquisa empírica sobre a inovação do serviço público para propor uma estrutura para a coleta de dados de nível micro sobre o valor da pesquisa e das políticas públicas para apoiar a inovação do serviço público. A questão da política pública compartilhada com as pesquisas sobre inovação empresarial é coletar dados para fazer um *benchmarking* da prevalência e das atividades da inovação.

O interesse político na cultura de inovação, as estratégias e ferramentas que os gerentes usam para inovar e os incentivos à inovação são baseados no efeito desses fatores nos resultados da inovação. As pesquisas sobre inovação precisam fornecer dados suficientes para identificar “o que funciona” e o que impede a inovação. A análise desses fatores também é necessária para tipos específicos de inovações, pois o que funciona para o desenvolvimento de um novo serviço pode ser diferente do que funciona para a melhoria de um processo interno.

Uma melhor coleta de dados sobre inovação no serviço público criaria um programa de pesquisa, da mesma forma que a implementação das diretrizes do Manual de Oslo e a implementação de pesquisas múltiplas de inovação empresarial resultou em um novo programa de pesquisa sobre inovação no serviço empresarial, levando a valiosos insights para teoria e política de inovação.

O número de trabalhos acadêmicos usando dados da European Community Innovation Survey (ECIS) sobre inovação empresarial aumentou de menos de 10 por ano na década de 1990 para quase 100 em 2013, em parte devido aos dados do ECIS que criam oportunidades para pesquisa de inovação (ARUNDEL *et al.*, 2015).

A criação de um novo programa de pesquisa sobre inovação no serviço público seria amplamente auxiliada pelo apoio governamental para a coleta de dados. O primeiro passo nessa direção seria o estabelecimento formal de diretrizes internacionais sobre a medição da inovação do serviço público pelo Grupo de Trabalho de Especialistas Nacionais em Indicadores de Ciência e Tecnologia da OCDE.

Há também necessidade de experimentação adicional na coleta de dados sobre inovação no serviço público. Embora haja boas evidências de como coletar dados de alta qualidade sobre as estratégias e ferramentas que os gerentes usam para inovar e as capacidades de inovação de suas organizações, até agora as pesquisas não tentaram capturar a existência e eficácia de estratégias de alto nível para apoiar a inovação, como uma política de gestão estratégica para a inovação.

Adicionar uma perspectiva estratégica e sistemática à coleta de dados permitiria análises que podem vincular as capacidades e práticas de inovação à motivação ou “porquê” das atividades de inovação. Os tipos de inovações que são produzidas com e sem uma abordagem estratégica à inovação e as diferenças na inovação resultam em estratégias de gestão para apoiar a inovação.

A capacidade de medir estratégias de gestão para a inovação e como elas são implementadas em diferentes níveis em uma organização ajudaria tanto na teoria quanto na prática. Além disso, uma abordagem estratégica para a inovação do serviço público apoiaria a pesquisa sobre os limites ideais para a divisão da responsabilidade pela inovação entre as alas política e administrativa do serviço público.

Embora o foco dessa estrutura seja a inovação no serviço público, em oposição a todos os prestadores de serviços, como educação ou saúde, valeria a pena experimentar usar o mesmo questionário de pesquisa (ou semelhante) para coletar dados de empresas ativas na mesma indústria de serviços. Isso permitiria comparações diretas entre as inovações em serviços fornecidas pelo serviço público e por empresas privadas.

A experimentação também deve explorar mais o uso de perguntas sobre uma única inovação, o que poderia iluminar as diferenças na fonte de ideias para diferentes tipos de inovações e, potencialmente, fornecer dados de alta qualidade sobre investimentos em inovação. Uma área crucial para a experimentação é melhorar os dados sobre os resultados da inovação no serviço público. Isso requer melhores dados subjetivos sobre o valor das inovações de serviço para os cidadãos e dados de nível de intervalo sobre a contribuição da inovação do serviço público para melhorias de eficiência.

2.3.2 Fatores inibidores e facilitadores do empreendedorismo no serviço público

Para saber onde priorizar e que tipo de inovação adotar, recomenda-se identificar e desenvolver a capacidade de inovação do serviço público (VALLADARES; VASCONCELLOS; DI SERIO, 2014), que pode determinar o sucesso ou o fracasso da inovação processo e resultados do serviço público. O quadro a seguir descreve oito capacidades inovadoras, que também afetam a propensão do serviço público para empreender.

Quadro 2 – Capacidades inovadoras do empreendedorismo no serviço público

Capacidades	Definição
Liderança transformadora	Aquela que torna seus seguidores mais conscientes da importância e do valor do trabalho; ativa suas necessidades de ordem superior; e os induz a transcender seus interesses pessoais em prol da organização.
Intenção estratégica de inovar	Grau em que a organização está disposta a assumir riscos para favorecer a mudança, o desenvolvimento tecnológico e a inovação e a competir agressivamente a fim de obter um melhor resultado em termos de eficiência, eficácia e efetividade para a organização de forma perceptível para a sociedade
Gestão de pessoas para inovação	Orientação da gestão de pessoas para a inovação, provendo a concessão de liberdade ou autonomia de atuação aos empregados, estabelecendo metas desafiadoras, permitindo que decidam como alcançá-las e favorecendo a autorrealização e o comprometimento com os objetivos da organização.
Conhecimento do público-alvo	Habilidade para detectar os eventos, necessidades, expectativas, mudanças significativas e tendências do público-alvo. Perceber as mudanças com antecedência e gerenciá-las com adequabilidade.
Gestão estratégica da tecnologia	Gestão do processo de criação e desenvolvimento de tecnologias, visando à criação de valor. O processo de gestão tecnológica compreende cinco etapas: identificação, seleção, aquisição, exploração e proteção.

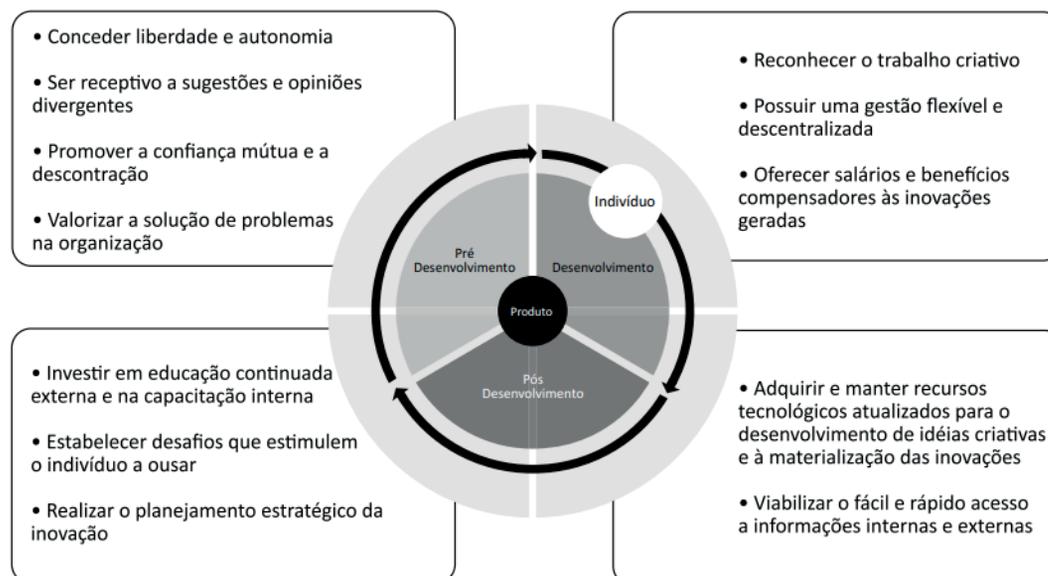
Organicidade da estrutura organizacional	Grau em que a estrutura é caracterizada pela concessão de autonomia, controles flexíveis, comunicação horizontal desimpedida, valorização do conhecimento e da experiência e informalidade nas relações pessoais. Estruturas ditas orgânicas permitem resposta mais rápida às mudanças no ambiente externo do que as denominadas mecanicistas.
Desempenho em inovação	Organizações ou unidades de trabalho inovadoras são aquelas que exibem comportamentos empreendedor e inovador consistentes ao longo do tempo.
Gestão de projetos	Planejamento, provisão dos recursos, execução e controle do processo de inovação. Inclui cuidadosa avaliação dos projetos, análise e planejamento, visando, principalmente, a ganhar compreensão, compromisso e apoio dos <i>stakeholders</i> envolvidos no projeto.

Fonte: Emmendoerfer (2019, p. 47-48).

Com relação à implementação de tipos de aplicativos Inovação no Serviço Público (ISP), pode-se ver na tabela acima que o gerenciamento de projetos é a habilidade necessária para a inovação organizacional. Portanto, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) elaborado pelo economista chileno Carlos Matus é uma forma de implementar planos e projetos públicos, visando a concretizar o processo e os resultados do foco nos interesses coletivos das pessoas relevantes (FRAGA, 2018).

O PES tornará isso possível considerando o papel político de inserir planejadores e o comportamento de todos os participantes na formulação de políticas públicas com base no consenso entre os diversos atores sociais no espaço deliberativo (HUERTAS, 1996). Dewes *et al.* (2012) constataram que os produtos dos projetos de ISP podem ser desenvolvidos para atingir os resultados esperados, e o ambiente organizacional pode ser propício para a implementação da inovação no serviço público, conforme mostrado na figura a seguir.

Figura 2 – Elementos facilitadores nas organizações no processo de desenvolvimento de ISP



Fonte: Dewes *et al.* (2012, p. 13).

Nesse sentido, o gerenciamento de projetos ISP vem de um ambiente que propicia facilitadores da inovação e se inspira no trabalho de Amaral *et al.* (2011), possuindo objetivos e capacidades para tornar o processo de gerenciamento de projetos mais simples, flexível e interativo, a fim de obter os melhores resultados em termos de desempenho (tempo, custo e qualidade) e valor agregado para as partes interessadas.

Espera-se que a inovação seja uma forma de apresentar boas soluções com resultados positivos para amenizar ou eliminar problemas públicos, o que despertará a sensibilidade e o reconhecimento das pessoas. No entanto, é importante perceber

que existem alguns obstáculos que podem atuar como inibidores do projeto e do processo de PSI na organização, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Quadro 3 – Elementos inibidores da inovação por tipos de aplicação

Relevante para	Inovações de produto	Inovações de processo	Inovações organizacionais	Inovações de marketing
Fatores relativos ao custo				
Riscos percebidos como excessivos	X	X	X	X
Custo muito elevado	X	X	X	X
Carência de financiamento interno	X	X	X	X
Carência de financiamento de outras fontes fora da organização:				
Capital de risco ou fontes públicas de financiamento	X	X	X	X
Fatores relativos aos conhecimentos:				
Potencial inovador (P&D, design etc.) insuficiente	X	X		X
Carência de pessoal qualificado:				
– No interior da organização	X	X		X
– No mercado de trabalho	X	X		X
Carência de informações sobre tecnologia	X	X		
Carência de informações sobre os mercados	X			X
Deficiências na disponibilização de serviços externos	X	X	X	X
Dificuldade de encontrar parceiros para cooperação em:				
– Desenvolvimento de produto ou processo	X	X		
– Parcerias em marketing	X	X		X
Inflexibilidades internas nas organizações:				
Atitude do pessoal com relação a mudanças	X	X	X	X
Atitude da gerência com relação a mudanças	X	X	X	X

Estrutura gerencial da organização	X	X	X	X
Incabilidade de direcionar os funcionários para as atividades de inovação em virtude dos requisitos da produção	X	X		
Fatores de mercado:				
Demanda incerta para bens ou serviços inovadores	X			X
Mercado potencial dominado por empresas estrangeiras	X			X
Fatores institucionais:				
Carência de infraestrutura	X	X		X
Fragilidade dos direitos de propriedade patrimonial e intelectual	X			X
Legislação, regulações, padrões, tributação	X	X		X
Outras razões para não inovar:				
Não necessidade de inovar decorrente de inovações antigas	X	X	X	X
Não necessidade decorrente da falta de demanda por inovações	X			X

Fonte: Emmendoerfer (2019, p. 52-53).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1 CONCLUSÃO

Os líderes em qualquer organização desempenham um papel importante, portanto aprender a melhorar suas habilidades é fundamental. Assim, o comportamento de liderança é crucial para o empreendedorismo no serviço público. Os líderes de uma organização podem construir a coesão da equipe, o que é útil para um melhor desempenho, produtividade, confiança e capital social entre os membros da equipe.

Essa confiança entre os membros de um grupo pode ajudar quando eles se deparam com uma situação desafiadora ou quando estão melhorando as tarefas atribuídas. Por exemplo, os fortes permitem que os membros recebam críticas e feedback do grupo e os considerem construtivos. As descobertas também demonstram que os comportamentos orientados para as relações e para a mudança andam de mãos dadas.

A atividade empreendedora requer adaptação à mudança, bem como gerenciamento de mudança. Gerenciar mudanças em organizações públicas pode ser desafiador, uma vez que os funcionários tendem a se acostumar com as rotinas estabelecidas na organização ao longo de muitos anos, líderes comunicativos podem motivar os funcionários a se envolverem no processo de mudança.

Embora as rotinas organizacionais possam contribuir positivamente para o sucesso da organização, elas também podem dar uma falsa sensação de competência aos membros que podem perder oportunidades em um ambiente em mudança. É possível que rotinas estabelecidas criem problemas para os líderes devido à inércia dos funcionários.

A inércia dos funcionários pode impedir a organização como um todo de se ajustar a um cenário em mudança, o que pode ser prejudicial para a realização da atividade empreendedora.

Outra descoberta interessante é o efeito das posições atuais dos funcionários sobre o empreendedorismo do serviço público. Este estudo contribui para essa discussão ao demonstrar que, de fato, os gerentes são mais empreendedores do

que os funcionários da linha de frente.

Os gerentes têm as habilidades, atitudes e comportamentos corretos para o empreendedorismo. Demonstra-se, assim, a importância do capital humano para a atividade empresarial não só no serviço privado, mas também no serviço público. Essa descoberta também é consistente com estudos que mostram que as experiências de trabalho privadas dos gerentes seniores afetam suas atitudes em relação à gestão, incluindo atitudes em relação à eficiência, orientação para realização e inovação. Além disso, o tamanho da agência normalmente não é estatisticamente significativo, e os locais de trabalho têm resultados mistos e nenhum resultado significativo entre os modelos.

No entanto, também se deve notar que a maioria das organizações públicas é maior do que as do serviço privado. Esses achados desafiam os primeiros estudos sobre empreendedorismo no serviço privado que compararam organizações privadas, nos quais tipos de organizações e locais de trabalho têm efeitos importantes na inovação e no empreendedorismo. A estabilidade e a educação estão positivamente associadas ao empreendedorismo para todos os funcionários. Portanto, sugere-se que o empreendedorismo dos funcionários pode aumentar com sua experiência de trabalho e educação, sugerindo que o empreendedorismo pode ser aprendido e melhorado.

Outra descoberta interessante é que as mulheres são mais empreendedoras do que os homens. Isso é consistente com novos estudos que descobriram que as mulheres são mais empreendedoras, embora homens e mulheres difiram em termos de comportamentos empreendedores.

Por exemplo, a presença de mulheres vereadoras e gerentes administrativos influencia a tomada de decisão financeira local. Eles descobriram que a presença de mulheres conselheiras leva a tomadas de decisões financeiras mais avessas ao risco. As mulheres são descritas como “empreendedoras prudentes”.

No geral, as conclusões deste estudo implicam que, normalmente e em comparação com organizações privadas, em organizações públicas, tamanho, local de trabalho e agência não têm efeitos significativos sobre o empreendedorismo dos funcionários, uma vez que os orçamentos são estáveis, os recursos são garantidos e as organizações não competem entre si. O que importa para o empreendedorismo em organizações públicas é a liderança e, em particular, a liderança voltada para as relações.

3.2 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Estudos futuros podem coletar dados em outros países, particularmente países não pertencentes à OCDE, para testar os efeitos do empreendedorismo no serviço público. Este estudo analisa o empreendedorismo público a partir de uma perspectiva de gestão.

Pesquisas futuras podem considerar a análise do empreendedorismo de uma perspectiva de política ou de nível macro, como testar os efeitos institucionais para o empreendedorismo.

Além de sugerir que em uma pesquisa futura sobre o empreendedorismo público seja feita no âmbito da sociedade ou dos macros níveis, incluindo “a coevolução dos interesses públicos e privados, instituições, recursos, atividades e governança na formulação de regras”, “a criação de novas empresas públicas”, “a gestão inovadora de recursos públicos” e “os benefícios de propagação pública do empreendedorismo privado”.

Além disso, estudos futuros podem testar os efeitos de outros comportamentos de liderança sobre o empreendedorismo no serviço público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, p.1-50, 1997.

AMARAL, D. C. *et al.* **Gerenciamento ágil de projetos**: aplicação em produtos inovadores. São Paulo: Saraiva, 2011.

ARAÚJO, L. C. G. *et al.* **Gestão de Processos**: Melhores resultados e excelência organizacional. São Paulo: Atlas, 2011.

ARUNDEL, A. *et al.* How European public sector agencies innovate: the use of bottom-up, policy-dependent and knowledge-scanning innovation methods. **Research Policy**, v. 44, n. 7, p. 1271-1282, 2015.

BANOV, M. R. **Psicologia no gerenciamento de pessoas**. São Paulo, Atlas, 2008.

BASTOS, O. P. M. Diagnóstico e avaliação de T&D: processo de T&D. *In: Anual de treinamento e desenvolvimento ABTD/* coord. Gustavo G. Boog. São Paulo: Makron, 1994, p.27.

BERGAMINI, C. W. **Motivação nas organizações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BERNIER, L.; HAFSI, T. The changing nature of public entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 488-503, 2007.

BESSANT, J.; TIDD, J. **Inovação e empreendedorismo**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BITAR, S. C. **Carta à comunidade universitária da UFPA**. Belém, jun. 2009.

BOM ÂNGELO, E. **Empreendedor corporativo**: a nova postura de quem faz a diferença. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

BONEZZI C. A. PEDRAÇA, L. L. O. **Nova Administração Pública**: Reflexões sobre o Papel da Função Pública no Paraná. 2008. 42 f. Monografia (Especialização) – Escola de Pós-Graduação em Desenvolvimento de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008

BOZEMAN, B.; KINGSLEY, G. Risk culture in public and private organizations. **Public Administration Review**, v. 58, n. 2, p. 109-118, 1998.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Brasília, DF. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF.

BURGELMAN, R. A. A model of the interaction of strategic behavior, corporate context, and the concept of strategy. **Academy of Management Review**, v. 8, n. 1, p. 61-70, 1983a.

BURGELMAN, R. A. Corporate entrepreneurship and strategic management: insights from a process study. **Management Science**, v. 29, n. 12, p. 1349-1364, 1983b.

BURGELMAN, R. A.; SAYLES, L. R. **Inside corporate innovation strategy, structure, and managerial skills**. New York: The Free Press, 1986.

CARVALHO, V. M. **5 passos para transformar uma grande ideia em um grande negócio**. [online]. 2015.

CHIAVENATO, A. **Introdução geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev e atual. 6. impr. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, A. **Administração geral e pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIAVENATO, A. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHIAVENATO, A. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. São Paulo: Manole, 2014.

CHRISTENSEN, T. *et al.* **Organization theory and the public sector**: instrument, culture, and myth, Noruega: Oslo, Editora Routledge, 2007.

CLAUSEN, T. H. Entrepreneurial thinking, and action inopportunity development: a conceptual process model. **International Small Business Journal: Researching Entrepreneurship**, v. 38, n. 1, p. 21-40, 2020.

COVIN, J. G. *et al.* Internal corporate venture planning autonomy, strategic evolution, and venture performance. **Small Business Economics**, p. 1-18, 2019.

DEMIRCIOLU, M. A. The effects of empowerment practices on perceived barriers to innovation: evidence from public organizations. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 15, p. 1302-1313, 2018.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage Publication Inc, 2000.

DEWES, F. *et al.* Ambientes e estímulos favoráveis à criatividade aplicada a processos de inovação de produtos. **Revista Venezolana de Gestión Tecnológica (Espacios)**, v. 38, n. 8, p. 6, 2012.

DHLIWAYO, S. Defining public-sector entrepreneurship: a conceptual operational construct. **The International Journal of Entrepreneurship and Innovation**, v. 18, n. 3, p. 153-163, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo**: transformando ideias em negócios. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DRUCKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor** – prática e princípios. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: Enap, 2019.

ENCICLOPÉDIA, MIRADOR INTERNACIONAL. São Paulo: **Enciclopédia Britânica do Brasil**, 1987. 20 v.

FERNANDEZ, S. *et al.* Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. **The Leadership Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 308-323, 2010.

FERRAZ, S. F. S. *et al.* Intra-empreendedorismo em uma organização financeira de grande porte: um estudo diagnóstico. **Enanpad 2010 - XXXIV Encontro da Anpad**, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. v. 1. p. 736-736.

FERREIRA, J. Corporate entrepreneurship: a strategic and structural perspective. **New England Journal of Entrepreneurship**, v. 7, n. 4-2, p. 59-71, 2001.

FIORELLI, J. O. **Psicologia para administradores**: integrando teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FRAGA, B O. **Coprodução do Plano de Desenvolvimento com base nos princípios Slow**: pesquisa-ação em Rio Doce (MG) Brasil. 2018. 206 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG, 2018.

FREITAS, E. C. A influência da família na formação empreendedora. *In*: ENAPAD, 31, Rio de Janeiro, 2007. **Anais...**, ANPAD: Rio de Janeiro, 2007.

GARDE, A. J. **Gerência e administração financeira**. Madrid: Instituto de Estudos Fiscais, 2001.

GRANJEIRO, C. R. P. Foucault, Pêcheux e a formação discursiva. *In*: BARONAS, R. L. (org.) **Análise do discurso**: apontamentos para uma história da noção-conceito de formação discursiva. São Carlos (SP): Pedro e João Editores, 2007.

HAYTER, C. S. *et al.* Public-sector entrepreneurship. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 34, n. 4, p. 676-694, 2018.

HELLER, T. Loosely coupled systems for corporate entrepreneurship: imagining and managing the innovation project/host organization interface. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 24, n. 2, p. 25-31, 1999.

HISRICH, R. D.; PETERS, M. P.; SHEPHERD, D. A. **Empreendedorismo**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HOLCOMBE, R. G. Political entrepreneurship, and the democratic allocation of resources. **The Review of Austrian Economics**, v. 15, n. 2/3, p. 143-160, 2002.

HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

HUNTER, J. C. **O monge e o executivo**: uma história sobre a essência da liderança. Rio de Janeiro: Sextante, 2009.

JENSEN, U. T. *et al.* Conceptualizing and measuring transformational and transactional leadership. **Administration and Society**, v. 51, n. 1, p. 3-33, 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KEARNEY, C. *et al.* A conceptual model of public sector corporate entrepreneurship. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 4, n. 3, p. 295-313, 2008.

KEARNEY, C. *et al.* Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences, or a combination? **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 16, n. 1, p. 26-46, 2009.

KIM, Y. Stimulating entrepreneurial practices in the public sector: the roles of organizational characteristics. **Administration and Society**, v. 42, n. 7, p. 780-814, 2010.

KLEIN, P. G. Opportunity discovery, entrepreneurial action, and economic organization. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v. 2, n. 3, p. 175-190, 2008.

KLEIN, P. G. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Review**, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2010.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

KROPP, F.; ZOLIN, R. US government entrepreneurship: new enterprise structures. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 15, n. 3, p. 595-605, 2008.

LACOMBE, F. J. M. **Recursos humanos**: princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEWIS, E. **Public entrepreneurship**: toward a theory of bureaucratic political power. Bloomington: Indiana University Press Bloomington, 1980.

LEYDEN, D. P.; LINK, A. N. **Public sector entrepreneurship**: US technology and innovation policy. New York: Oxford University Press, 2015.

LIMA, G. C. **Apostila de empreendedorismo**. São Luís: Faculdade Atenas Maranhense, 2007.

MACK, W. R. *et al.* Innovation and implementation in the public sector: an examination of public entrepreneurship. **Review of Policy Research**, v. 25, n. 300, p. 233-252, 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARIANO, S.; MAYER, V. F. **Empreendedorismo**: fundamentos e técnicas para criatividade. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

MARQUIS, B. L.; HOUSTON, C. J. **Administração e liderança em enfermagem**: teoria e aplicação. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1999.

297 MAXIMIANO, M. *et al.* **Indicadores brasileiros de extensão universitária**. Campina Grande - PB: EDUFCG, 2017.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENDES, V. L. P. S. Estado e Sociedade civil no Brasil: uma maltratada relação? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 22., Foz do Iguaçu, 1998. Anais... Foz do Iguaçu: ENANPAD, 1998.

MOORE, M. H. **Creating public value**: strategic management in government. Harvard university press, 1995.

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 24, n. 1, p. 71-91, 1999.

NIEBUHR, J. M. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. (Coleção Fórum Menezes Niebuhr).

OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. **Banishing bureaucracy**: the five strategies for reinventing government. ERIC, 1997.

OSTROM, E. Unlocking public entrepreneurship and public economies. Working paper series DP2005/01. United Nations: World Institute for Development Economic Research (UNUWIDER), 2005.

ÖZCAN, S.; REICHSTEIN, T. Transition to entrepreneurship from the public sector: predispositional and contextual effects. **Management Science**, v. 55, n. 4, p. 604-618, 2009.

PANZENHAGEN, L. M.; NEZ, E. **Chefia e liderança na gestão pública**: algumas reflexões. Sinop: MT, Faculdade de Sinop – FASIPE, 2012.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

RAINEY, H. G. **Understanding and managing public organizations**. San Francisco: Wiley, 2009.

REIS, D. R. **Gestão da inovação tecnológica**. São Paulo: Manole, 2008.

ROBERTS, N. C. Public entrepreneurship, and innovation. **Policy Studies Review**, v. 11, n. 1, p. 55-74, 1992.

SAHNI, N. R. *et al.* Unleashing breakthrough innovation in government. **Stanford Social Innovation Review**, [online], 2013.

SHANE, S.; VENKATARAMAN, S. The promise of entrepreneurship as a field of research. **Academy of Management Review**, v. 25, p. 217-226, 2000.

SHANK, G. **Qualitative Research**. A Personal Skills Approach. New Jersey: Merrill Prentice Hall. 2002.

SILVA, P. **Manual do empreendedor**. Leiria: Instituto Politécnico de Leiria, 2007.

SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

TROTT, P. **Gestão da inovação e desenvolvimento de novos produtos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

298 TUMMERS, L. *et al.* The effects of leadership and job autonomy on vitality: survey and experimental evidence. **Review of public personnel administration**, v. 38, n. 3, p. 355-377, 2018.

VALLADARES, P. S. D. A.; VASCONCELLOS, M. A.; SÉRIO, L. C. Capacidade de inovação: revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 5, p. 598-626, 2014.

VAN WART, M. **Dynamics of leadership in public service**: theory and practice. New York: Routledge, 2014.



VAN WART, M. Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 553–565, 2013.

VAN WART, M. Public-sector leadership theory: an assessment. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 214-228, 2003.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WAGNER III, J. A.; HOLLENBECK, J. R. **Comportamento organizacional: criando vantagem competitiva**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 2003.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. Nova Iorque, 1. Ed., Basic Books, 2000.

WINDRUM, P.; KOCH, P. M. **Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity, and management**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica: conceitos**. 1. ed. 11 reimp. São Paulo, Atlas 2010.

ZERBINATI, S.; SOUITARIS, V. Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments. **Entrepreneurship and Regional Development**, v. 17, n. 1, p. 43-64, 2005.