

# INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO

Magnus Luiz Emmendoerfer

COLEÇÃO  
**Gestão**  
Pública

# **Inovação e empreendedorismo no setor público**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Diogo Godinho Ramos Costa

*Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras*

Diana Magalhães de Souza Coutinho

*Diretor de Educação Continuada*

Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento*

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação*

Fernando de Barros Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna*

Camile Sahb Mesquita

*Editor:* Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

# **Inovação e empreendedorismo no setor público**

*Prof. Magnus Luiz Emmendoerfer*

Brasília – DF  
Enap  
2019

---

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

E542i Emmendoerfer, Magnus Luiz  
Inovação e empreendedorismo no setor público /  
Magnus Luiz Emmendoerfer. -- Brasília: Enap, 2019.  
9 p. : il. –

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-256-0108-7

1. Inovação – Setor Público. 2. Empreendedorismo –  
Setor Público. 3. Gestão Pública. 4. Administração Pública. 5.  
Serviços Públicos. I. Título.

CDU 334.7:35

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 – Brasília, DF  
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178  
Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

## **SOBRE O AUTOR**

### **Magnus Luiz Emmendoerfer**

Pós-Doutor em Administração Pública, Universidade do Minho, e em Turismo, Universidade do Algarve, Portugal. Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Administrador e Mestre em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor Associado e Pesquisador no Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV) com atuação no Programa de Pós-graduação em Administração – Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado com concentração em Administração Pública, onde atua na Coordenação e como membro do Conselho Administrativo do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS) – 2016-2019). Membro do Comitê de Assessoramento em Políticas Públicas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) – 2018-2020. Líder do Grupo Extensionista de Pesquisa/CNPq em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos – GDTec\* do Núcleo de Administração e Políticas Públicas – NAP2 na UFV. Bolsista de Produtividade em Pesquisa (PQ-2) (CNPq). Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) – 2018-2020. Atualmente, seus temas de interesse são: inovação e empreendedorismo no setor público; políticas públicas de turismo e de economia criativa.

---

\* Agradecemos ao fomento à pesquisa desta agência (Processos 310574/2016-1 e 408437/2016-2) que contribuiu para a geração de conteúdos para a elaboração desta obra).



## SUMÁRIO

Lista de figuras .....	8
Lista de quadros .....	8
Lista de tabelas .....	9
1. Apresentação .....	11
2. O que é a inovação e o empreendedorismo no setor público? .....	17
3. Quais as justificativas para inovar no setor público? .....	27
4. Onde aplicar a inovação no setor público? .....	33
5. Quais os fatores facilitadores e inibidores da inovação e do empreendedorismo no setor público? .....	47
6. Quem são os empreendedores no setor público? .....	61
Referências bibliográficas .....	71



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Logotipos utilizados como ISP com foco em <i>marketing</i> de cidades .....	41
Figura 2 – Elementos facilitadores nas organizações no processo de desenvolvimento de ISP .....	50
Figura 3 – <i>Framework</i> da ISP .....	53
Figura 4 – Elementos da cultura de inovação no setor público .....	68

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Determinantes de um problema público como motivação para a introdução de uma ISP .....	27
Quadro 2 – Principais tendências globais de orientação da inovação no setor público .....	28
Quadro 3 – Elementos diferenciadores do empreendedor nos setores público e privado.....	31
Quadro 4 – Soluções genéricas e suas variações como possibilidades de ISP .....	33
Quadro 5 – Práticas de levantamento de alternativas e de escolha da solução para iniciar uma ISP .....	36
Quadro 6 – Tipos de inovação e suas características .....	37
Quadro 7 – Tipos de inovação no Poder Executivo federal e estadual/distrital no Brasil .....	40
Quadro 8 – Tipos de capacidades de ISP .....	47
Quadro 9 – Elementos inibidores ou dificultadores da inovação por tipos de aplicação .....	52
Quadro 10 – Critérios para avaliar práticas de inovação no setor público.....	54
Quadro 11 – Dimensões da orientação empreendedora em organizações públicas.....	62

Quadro 12 – Características de gerentes tradicionais e intraempreendedores.....	64
Quadro 13 – Diferenças entre cultura nas organizações tradicional e intraempreendedora .....	65

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Lista das cidades mais empreendedoras e inovadoras do Brasil .....	45
---	----



# 1. APRESENTAÇÃO

A proposta do sumário deste livro composto por tópicos em forma de perguntas não é de prescrever respostas ou propor uma visão reducionista da realidade ao longo da leitura, mas sim provocar o leitor a expandir seus entendimentos sobre o tema inovação e empreendedorismo no setor público, a partir de sua observação e práticas na vida cotidiana.

Neste sentido, a organização em tópicos-perguntas é inspirada numa frase atribuída a Albert Einstein: “não são as respostas que movem o mundo, mas sim as perguntas”. Tal frase reitera uma das preciosas aprendizagens que Platão teve como discípulo do filósofo Sócrates na Grécia Antiga, retratada na primeira parte do livro *A República*<sup>1</sup>, de que “se conhece uma pessoa pelos questionamentos que ela faz”, pois as perguntas possibilitariam o avanço do conhecimento (PLATÃO, 2016). Este é o ponto de partida deste livro, que surgiu de uma empreitada intelectual iniciada em 2009, a partir do estabelecimento de uma agenda de pesquisa científica em Administração Pública.

Nos últimos dez anos, essa agenda (2009-2018) envolveu estudos teóricos e empíricos de iniciação científica, mestrado, doutorado e pós-doutorado na área de Administração Pública com foco em Inovação e Empreendedorismo no Setor Público. Esses estudos contribuíram para a constituição de uma das linhas principais de atuação do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTeC), vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no Brasil, e que desde 2017 integra, juntamente com o Grupo de Estudos em Transparência, *Accountability* e Corrupção (GETAC), o Núcleo de Administração e Políticas Públicas (NAP2)

---

<sup>1</sup> Esta obra clássica me serviu de inspiração para compor esta apresentação e a estrutura de tópicos deste livro. Essa obra foi um presente recebido em uma visita de acompanhamento institucional em 2018 no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública na Universidade Federal do Pará (UFPA), o primeiro programa stricto sensu na área de Administração Pública da região Norte do Brasil.

sediado no Programa de Pós-graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

É pertinente mencionar que o *mainstream* dos estudos sobre inovação e empreendedorismo no setor público tem suas bases em países anglo-saxões e europeus, retratando principalmente a realidade e as peculiaridades do hemisfério norte, cujo conhecimento produzido pode não ser factível e compatível com o contexto de países do hemisfério sul. Assim, o objetivo é demonstrar que a inovação e o empreendedorismo são temas cujas manifestações estão cada vez mais frequentes no setor público e que necessitam ser adequadamente tratados no contexto de países em desenvolvimento como o Brasil, para além da dicotomia presença/ausência nas organizações públicas.

Desde estudos germinais que tratam da inovação (DALAND, 1973) e do empreendedorismo (PELAEZ, 1969) no setor público brasileiro, esse tema tem sido um desafio para cientistas e *practitioners* na Administração Pública por ser tratado como algo impróprio às organizações públicas, apesar de sua existência e intervenção no *status quo* de indivíduos e de grupos nas organizações.

Tal intervenção, planejada ou de forma não deliberada, busca estimular e promover mudanças no *modus facendi* de se trabalhar, e isso pode gerar comportamentos resistentes e conflituosos, na tentativa de se preservarem as rotinas e hábitos existentes, muitas vezes ineficientes e inefetivos no olhar de quem financia ou se beneficia dos bens e serviços prestados. Diante disso, para compreender com mais profundidade as manifestações e as práticas associadas ao tema inovação e empreendedorismo no setor público, este livro foi organizado em cinco partes, além desta apresentação, tratada como primeira parte.

Assim, na segunda parte deste livro, busca-se aproximar o leitor de aspectos conceituais para que ele possa ter condições de evidenciar a inovação e o empreendedorismo no setor público. Na terceira parte, são apresentadas as motivações subjacentes ou declaradas que têm sido utilizadas para justificar as inovações no setor público. A quarta parte revela e busca situar os setores em que têm sido aplicadas essas inovações. Na

quinta parte, são descritos elementos facilitadores e inibidores, presentes em maior ou menor intensidade nas organizações públicas, que podem agir como estímulos ou desestímulos à inovação e ao empreendedorismo no setor público. Na sexta parte do livro, é retomada com mais densidade a questão dos tipos de empreendedores, no que diz respeito às suas ações e características comportamentais que sustentam o empreendedorismo no setor público (ESP).

No decorrer do livro, são apontadas considerações sobre assuntos relevantes relacionados à inovação e ao empreendedorismo no setor público que podem despertar novos estudos e práticas no Estado e na sociedade. Tais apontamentos foram captados por meio de observações de campo e congregados a partir de reflexões geradas ao longo da trajetória de estudos, publicações e debates promovidos no âmbito do GDTec/NAP2, assim como em conferências nacionais e no exterior.

Vale destacar que este é o primeiro livro que busca tratar o tema inovação e empreendedorismo no setor público de forma articulada/integrada, uma vez que esses assuntos têm sido comumente tratados preponderantemente de forma isolada na literatura especializada. Nessa direção, coaduna-se com os trabalhos de Roberts e King (1991) e Roberts (1992), os quais definem o empreendedorismo no setor público como um processo de introdução de inovação nas organizações e/ou políticas públicas, em que o sujeito empreendedor ou inovador é inerente a esse processo.

Assim, entende-se que a análise conjunta desses assuntos permite a valorização e a compreensão mais ampla para fins de incentivo e desenvolvimento desse tema, em termos conceituais e práticos, pelos tomadores de decisão na gestão pública. Todavia, tal articulação de assuntos não seria possível de ser materializada a contento, não fosse minha participação como professor de um curso de extensão em Gestão Pública Municipal na modalidade de ensino à distância na UFV, o que exigiu a organização preliminar dos principais conteúdos apresentados neste livro. Esses conteúdos foram aplicados e discutidos em caráter experimental nesse curso, o qual despertou os participantes – servidores

públicos – para o tema, bem como permitiu que os mesmos validassem de forma positiva o material utilizado. A confiança foi fortalecida, com o apoio de professores e pesquisadores que discutem o tema, para a constituição desta obra.

Logo, espera-se com este livro contribuir para o entendimento de que a inovação e o empreendedorismo podem tanto possibilitar o aperfeiçoamento da administração pública, especialmente das organizações públicas, quanto fazer parte de políticas e planejamentos para a melhoria do serviço público e da qualidade de vida da população.

Este livro não tem a pretensão de esgotar o tema, mas fomentar e ampliar sua discussão, até porque a produção científica até então disponível e de domínio público é ainda incipiente. Desse modo, o campo é ávido por novas pesquisas. E os leitores com interesse no tema podem ser estimulados a realizar ações inovadoras ou pelo menos compreender melhor a aplicação do tema no setor público. Portanto, se você é um desses, leitores desejo uma ótima leitura e que o texto possa provocar novos *insights*, atender suas expectativas ou motivá-lo a estudar este tema, contemplando diferentes correntes de pensamento<sup>2</sup>, para o crescimento e amadurecimento do debate sobre inovação e empreendedorismo no setor público, visando uma sociedade mais justa e menos desigual, com oferta de bens e serviços públicos que possam ser sinônimos de qualidade, efetividade e, quiçá, criatividade, na ótica dos envolvidos, mas principalmente dos usuários.

Finalizo esta apresentação expressando sinceros agradecimentos institucionais aos membros da Escola Nacional de Administração Pública ([Enap](#)) e da Sociedade Brasileira de Administração Pública ([SBAP](#)) pela oportunidade de escrever e publicar este livro. Agradeço os professores Dany Flávio Tonelli, Universidade Federal de Lavras (UFLA), Cândido Borges, Universidade Federal de Goiás (UFG), Mateus Cerqueira Anício Morais, Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Alcielis de Paula

---

<sup>2</sup> A discussão sobre as correntes de pensamento relacionadas à inovação e empreendedorismo será mencionada mais adiante neste livro, com o propósito de inspirar e subsidiar novos estudos teórico-empíricos no contexto do setor público.

Neto, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Brendow de Oliveira Fraga, Faculdade do Futuro de Manhuaçu/MG), Marco Aurélio Marques Ferreira e Josiel Lopes Valadares, Universidade Federal de Viçosa (UFV), bem como os pesquisadores Dr. Roberto Kern Gomes, pós-doutor em Administração Pública/UFV e superintendente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/SC) e Arthur de Ávila Soares, cientista social pela UFV, e José Alexandre Fonseca, pela revisão técnica. Todos pelo incentivo, contribuições técnico-científicas e sugestões de melhoria que auxiliaram na constituição e materialização do presente livro.





## 2. O QUE É A INOVAÇÃO E O EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO?

A inovação no setor público (ISP) tem sido objeto de constante interesse de políticos e governantes na história da formação do Estado moderno, inclusive no Brasil, para lidar com os desafios socioeconômicos de seu território nacional e de suas relações com outros países.

No século 20, com o desenvolvimento de tecnologias de gestão, a ISP se tornou um tema de interesse internacional com objetivo de inserir melhorias na administração pública. No século 21, a ISP revela-se como uma necessidade para gestores públicos lidarem com as novas demandas de uma sociedade cada vez mais conectada em rede, inclusive em relação às políticas e serviços públicos.

A sociedade em rede, conceito idealizado por Castells (2009), não é mais uma tendência e sim uma nova condição mundial, em que as pessoas passam boa parte do seu dia a dia em conexões por meio da internet, usando principalmente aparelhos móveis como celular e *smartphone*. Segundo dados divulgados no relatório global digital pelas organizações especializadas em mídias sociais na internet, como a *We Are Social* (2018), mais de 4,021 bilhões de pessoas no mundo possuem acesso à internet e utilizam *smartphones*. Mais de 70% dessa população usuária está conectada em alguma rede social virtual como o Facebook. Atualmente, existem mais de 1 bilhão e meio de usuários ativos no aplicativo WhatsApp. No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018), no ano de 2016, 64,7% da população com idade acima de 10 anos declarou acessar a internet de modo frequente.

Observa-se que as pessoas numa sociedade em rede são aquelas que interagem online, buscam serviços rápidos via dispositivo móvel e possuem potencial de mobilizar várias pessoas pelos aplicativos eletrônicos, de qualquer lugar que tenha acesso à internet. Essas pessoas gostam de inovações e esperam também isso da administração pública nos níveis federal, estadual e municipal. Segundo Castells e Cardoso (2005), as

tecnologias de informação e comunicação (TICs), como as redes sociais virtuais, são espaços eletrônicos que têm cada vez mais modificado as formas de ação política, bem como as práticas de gestão das organizações, inclusive no setor público.

O setor público é composto por organizações da administração pública direta e indireta, nas quais servidores concursados convivem no trabalho com funcionários terceirizados e com aqueles que ocupam cargos públicos de livre nomeação (VALADARES; EMMENDOERFER, 2012), bem como aquelas pessoas eleitas pelo voto da população. Dentre todas as pessoas que atuam em organizações públicas, algumas apresentam comportamentos diferenciados, que podem ser induzidos pelos cargos e setores de atuação, bem como pelos próprios indivíduos, os quais são chamados de empreendedores.

Assim, ter iniciativa, gerar ideias e inovações, correr riscos calculados, agir com liderança e comprometimento são alguns comportamentos empreendedores que todas as pessoas possuem em potencial, que podem ser mais ou menos estimulados e desenvolvidos dependendo da mentalidade e dos interesses dos governantes ou gestores públicos.

Os empreendedores não são somente as pessoas que criam e atuam em organizações privadas, bem como agem pela lógica de mercado<sup>3</sup> (DRUCKER, 2016). Na prática, observa-se que as pessoas agem como empreendedoras independentemente da organização, do ambiente ou setor produtivo. Os empreendedores, ao identificar e coordenar oportunidades, agem para atender necessidades que podem ser individuais, coletivas e/ou de interesse público (SHANE; VENKATARAMAN, 2000).

---

<sup>3</sup> Há estudos que defendem que a lógica de mercado tem sido incorporada no setor público por meio de práticas gerencialistas, associadas a Nova Gestão Pública - New Public Management (HOOD, 1991; POLLITT, 2000, PAGE, 2005) e por meio de empreendedores, os quais podem colocar o interesse público em risco e em segundo plano (VALADARES, EMMENDOERFER, 2015). Há também estudos que não consideram a pluralidade das manifestações de empreendedorismo no setor público (MORAIS, VALADARES, EMMENDOERFER, TONELLI, 2015), tratando os empreendedores de forma única e generalizada, os quais seriam condicionados por uma ideologia neoliberal transnacional, que pode trazer riscos para a promoção do bem comum (Cf. PUELLO-SOCARRÁS, 2008; 2010).

É fato que a pessoa empreendedora se atrai, assim como é atraída pela lógica de mercado, um campo que permite o acesso à auto realização de forma mais rápida e rentável de acordo com a intensidade prática de seus comportamentos e o senso de urgência para o atendimento de seus interesses. Mas isso está longe de ser a única ou principal condição para se determinar o lugar do empreendedor na sociedade.

Vale destacar que a palavra “empreendedor” tem sua origem no latim *imprehendere*, que consiste em prender algo nas mãos, comprometer-se e fazer acontecer, atitudes espontâneas e inerentes do ser humano desde o seu surgimento neste planeta. A partir do sentido francês *entreprendre* verifica-se que o empreendedor (*entrepreneur*), principalmente na idade média, era aquele que realizava determinado projeto, designando trabalhadores que executavam atividades relacionadas a serviços de construção civil e obras públicas (CENTRE NATIONAL DE RESSOURCES TEXTUELLES ET LEXICALES, 2018). Nesse sentido, pode-se dizer que grandes empreendimentos da antiguidade e da modernidade, como aqueles reconhecidos como as “maravilhas do mundo”, foram realizados por pessoas com características empreendedoras.

Com o passar do tempo, a noção de empreendedor tem deixado de ser algo estritamente relacionado à construção e obras públicas e passado a ser tratada de forma mais ampla e em diferentes setores, como alguém que cria e se responsabiliza por determinado trabalho ou empreendimento, assumindo riscos sobre o mesmo (HÉBERT; LINK, 2006). Essa noção de empreendedor pode auxiliar no entendimento e em uma possível resposta a importantes “porquês” de interesse público:

- Por que determinados municípios conseguem ter melhores resultados e mais visibilidade do que outros?
- Por que existem organizações públicas mais efetivas do que outras?
- Por que determinados problemas sociais, aparentemente impossíveis de solução, tornam-se objeto da agenda e de resolução em determinados governos?

- Por que em determinadas organizações públicas existem ambientes facilitadores de melhoria dos serviços públicos nos municípios?
- Por que as políticas públicas alcançam resultados mais satisfatórios em certos municípios do que em outros, às vezes com mais infraestrutura e acesso a recursos?

Uma resposta possível para todas essas perguntas seria: todos foram eficientes e eficazes por meio de práticas de inovação e de empreendedorismo no setor público.

E, para analisar e interpretar essas práticas e subsidiar a elaboração de novos modelos mentais no campo, existem correntes de pensamento que têm servido de arcabouço teórico-conceitual, tanto de forma explícita quanto de forma tácita, em estudos sobre inovação e empreendedorismo, inclusive, no setor público. As principais correntes de pensamento, com base em Landström e Lohrke (2010), são:

- **Econômica** (*Economics*) – os empreendedores são voltados para a inovação (SCHUMPETER, 1934, 1976; BITTAR; BASTOS; MOREIRA, 2014), centrada em produtos e processos, considerando suas capacidades de tomada de decisões em condições de risco e incertezas (KNIGHT, 1921; LEYDEN; LINK, 2015) e de identificação de oportunidades e promoção de mudanças (KIZNER, 1979; FAIA; ROSA; MACHADO, 2014) no ambiente.
- **Ciências sociais** (*Social sciences*) – os empreendedores são dotados de firmeza de caráter e autoconfiança, cuja racionalidade é limitada (SIMON, 1955), sendo suas ações motivadas por valores (WEBER, 2009) não somente econômicos, em que traços de personalidade (MCCLELLAND, 1961; SADLER, 2000) e aspectos culturais fazem diferença no alcance de resultados.
- **Gestão** (*Management*) – os empreendedores agregam características das duas correntes de pensamento

supramencionadas e atuam com foco em objetivos e em ocupações, inclusive gerenciais (JULIEN, 2010), buscando inovar com ênfase em questões de *marketing* e organizacionais, de forma intraempreendedora (PINCHOT III, 1989).

Vale lembrar que o objetivo central deste livro é de apontar formas de se compreender a inovação, bem como o empreendedorismo no setor público (ESP), de forma cada vez mais articulada, para auxiliar o processo de tomada de decisão de gestores públicos sobre mudanças – necessárias – na administração pública contemporânea, sejam elas já conhecidas ou contingenciais, derivadas de catástrofes ou eventos não previstos, implicando gestão de crises – *crisis management* (PEARSON; CLAIR, 1998) e práticas de *effectuation*<sup>4</sup> (SARASVATHY, 2008) nos territórios. Mas, independentemente da situação ou problema a ser enfrentado, em termos teóricos e/ou práticos, é necessário definir constitutivamente o que se entende por inovação e empreendedorismo no setor público.

---

<sup>4</sup> Sob a noção de *effectuation* (efetuação), o empreendedorismo não pode ser visto como um fenômeno que dependa de objetivos pré-determinados, mas sim como um conjunto de meios associados a *stakeholders* (parceiros diferentes) que fará com que surjam objetivos diversos. Nesse sentido, na abordagem *effectual*, há três categorias distintas e relacionadas: “quem eu sou”, “o que eu sei fazer” e “quem eu conheço”. As próprias características e traços de personalidade do indivíduo, atrelados a suas habilidades e conhecimentos, bem como sua participação em redes sociais, são os pressupostos necessários e disponíveis para a busca de fins ainda não definidos. Na abordagem *effectual*, há também quatro princípios básicos: 1) perdas toleráveis: os empreendedores devem focar suas atenções no quanto estão dispostos a perder; 2) alianças estratégicas: no processo de inovar, há necessidade da construção de parcerias com todos os *stakeholders*; 3) exploração de contingências: em vez de evitar as contingências que possam surgir ao longo do tempo, procura-se compreendê-las, transformando-as em oportunidades; 4) controle do futuro imprevisível: não se busca a previsão de um futuro incerto, mas a análise e o controle dos recursos disponíveis no início do processo (VERGA; SOARES, 2014, p.18-19).

## **Inovação no setor público**

Neste livro, a inovação no setor público (ISP) pode ser tratada como criação e implementação de novos processos, produtos, métodos e técnicas de prestação de serviços públicos, que impliquem melhor desempenho em termos de eficiência, eficácia e efetividade de resultados do setor público para a sociedade (MULGAN; ALBURY, 2003; ALBURY, 2005).

Neste livro, a ISP será tratada como uma ideia (nova, melhorada ou renovada) e sistematizada para o contexto de sua aplicação, com o intuito de solucionar um problema de interesse público, cujo protagonismo é exercido, pelo menos inicialmente, por pessoas que demonstram comportamentos empreendedores na administração pública. Se a inovação é uma ideia nova, podemos representá-la como um sinalizador que ilumina e direciona o que se pretende melhorar. A melhoria que se espera irá surgir com base nos conteúdos que compõem esta inovação, formada por quatro componentes essenciais.

- **Por que introduzir?** Justificativas e motivações para a ISP
- **Onde realizar?** Aplicações da ISP
- **Como executar?** Facilitadores e inibidores da ISP
- **Quem promove e/ou coordena?** Empreendedores no Setor Público

As questões relacionadas ao “quando” e “quanto” investir estão inseridas na discussão de como executar a ISP. Todavia, é importante lembrar que essas questões estão condicionadas pela legislação vigente, como a Constituição Federal Brasileira de 1988, que define a duração do mandato dos representantes políticos, bem como os instrumentos normativos para execução do planejamento e orçamento para o setor público, como o plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) nos três níveis da Federação brasileira. Além disso, a CF também norteou a formulação de políticas

urbanas, por meio do Plano Diretor (PD), integrando-o aos instrumentos de planejamento público municipal.

Observa-se que os quatro componentes da ISP supramencionados servem como direcionadores que podem nortear o planejamento dos gestores públicos, os quais poderão agir como empreendedores. Entende-se neste livro que toda ISP teria que ter pelo menos esses quatro componentes claramente compreendidos para poder ser operacionalizada de maneira adequada nas organizações e nos municípios.

Assim, a ISP pode servir de orientação para ações públicas e poderá ser conectada com outras iniciativas, inovadoras ou não, formando assim uma congregação de inovações na administração pública em diferentes unidades de trabalho e setores da sociedade.

É importante destacar que uma ou mais inovações para o setor público surgem na elaboração ou na implementação do plano de gestão pública que se deseja realizar em um mandato governamental de 4 anos. Nesse sentido, para um pesquisador ou analista de gestão pública, uma forma de analisar a inovação é identificar as novidades e/ou mudanças que se pretende introduzir no setor público, bem como na sociedade por meio da gestão pública, a partir do plano de governo proposto e que será discutido/aprovado no Poder Legislativo.

A geração ou a introdução de uma ISP na agenda da administração pública pode advir de várias pessoas de dentro ou de fora do setor público, como poderá ser observado na literatura especializada sobre empreendedorismo no setor público. Todavia, vale ressaltar que o empreendedor é algo diferente de empreendedorismo. Sendo este último um campo de pesquisa cujos estudos centram-se nas fontes de oportunidades para criar inovações (novos produtos – bens e/ou serviços, novos processos, novas formas de organizar as rotinas e técnicas existentes) e no processo de geração, identificação, execução e avaliação, por parte dos indivíduos que agem em prol dessas novidades (em termos de realização), usando diversos meios para se atingir as finalidades pretendidas (SHANE; VENKATARAMAN, 2000; VERGA; SILVA, 2014)



## Empreendedorismo no setor público

A partir do entendimento de que o empreendedor é aquele sujeito no setor público que, de forma individual ou coletiva, idealiza, fomenta, produz, executa ou coordena a inovação, é possível observar na literatura especializada diferentes manifestações do empreendedorismo no setor público (ESP), conforme estudos germinais realizados no exterior por Klein, Mahoney, Mcgahan e Pitelis (2010) e, no Brasil, por Moraes, Valadares, Emmendoerfer e Tonelli (2015).

Nesse sentido, o empreendedor político (*political entrepreneur*) é uma das formas frequentes de manifestação do comportamento empreendedor que também se apresenta no setor público (Moraes; Valadares; Emmendoerfer; Tonelli, 2015) e pode envolver um ou mais indivíduos que atuam:

[...] conectando os interesses público e privado em uma ação política, na provisão de bens coletivos. Nesse processo, o empreendedor não só **ajuda ao grupo a obter um benefício coletivo** que lhe seja necessário, mas também captura parte desse benefício para si. [...] Empreendedores políticos podem atuar tanto no sentido da mudança quanto da estabilidade quando essa lhe interessa, mantendo privilégios, status ou outros recursos (CAPELLA, 2016, p. 488, grifo meu).

É importante ressaltar que o benefício coletivo gerado por empreendedores no setor público, concordando com Kingdon (2003, p.123) e Capella (2016), pode ser composto por um ou mais tipos de recompensas para os envolvidos, que podem ser relacionadas à ISP:

- **Individuais** – benefícios materiais e incentivos pessoais gerados a partir da ISP para os idealizadores e principais empreendedores. Exemplos: manutenção e expansão de orçamentos, concursos públicos e programas de capacitação de funcionários; e benefícios eleitorais para os políticos.
- **Ideológicos** – benefícios intencionais, baseados em ideologias, gerados pela promoção de determinados princípios e valores

numa política. Exemplos: propostas de gerencialismo na administração pública (*New Public Management*), o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o Estado Empreendedor (*Entrepreneur State*).

- **Solidários** – recompensas como a satisfação em participar, se engajar e apoiar os empreendedores na defesa de suas ISP.

Na literatura especializada, há também os empreendedores institucionais (*institucional entrepreneur*) e o de políticas públicas (*policy entrepreneur*). Com base em Capella (2016, p. 488-489), coadunando-se com estudos de pesquisadores como Kingdon (2003) e Battilana, Leca *et al.* (2009), esses empreendedores são caracterizados como:

- **Empreendedor institucional** (foco mais interno e intraorganizacional) – é aquele que, a partir do compartilhamento de suas crenças e valores, obtém apoio para suas ISP, que são operacionalizadas em forma de projetos, com a introdução de processos de mudança que alteram a configuração institucional existente, bem como com a sua participação ativa na implementação da ISP.
- **Empreendedor de políticas públicas** (foco mais externo e interorganizacional) – é aquele que defende suas ISP (ideias de inovação) de mudança e de novas proposições nas políticas públicas.

Com exceção do empreendedor político (*political entrepreneur*), já abordado anteriormente, que pode ser um ou mais sujeitos que não ocupam cargos no setor público, representando interesses de organizações privadas, as formas de empreendedorismo no setor público (ESP) supramencionadas revelam características que se aproximam de comportamentos esperados de um gestor público de projetos ou de políticas públicas, ou até mesmo de um analista de políticas públicas

(SECCHI, 2016) para lidar com a complexidade e os problemas públicos da contemporaneidade.

Somado a isso, Pereira, Oliveira, Valadares e Emmendoerfer (2016) analisaram que governantes também podem expressar características empreendedoras, como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, presidentes da República Federativa do Brasil que expressaram vários comportamentos empreendedores no setor público em seus respectivos mandatos.

Contudo, empreendedores políticos, institucionais, de políticas públicas ou manifestando-se de outras formas no setor público, como será visto até o final deste livro, podem buscar com a ISP agregar valor público (MOORE, 2007) por meio ou em parceria com a administração pública e podem ser estimulados por diferentes e variados motivos de interesse público, os quais serão abordados na próxima parte.

### 3. QUAIS AS JUSTIFICATIVAS PARA INOVAR NO SETOR PÚBLICO?

Existem vários motivos que podem justificar a introdução e a mobilização em prol da inovação no setor público (ISP), tais como: mitigar problemas e desigualdades sociais; melhorar a qualidade dos serviços públicos na cidade; substituir formas tradicionais de lidar com questões públicas que não trazem bons resultados por outras mais eficientes e efetivas; atender demandas reprimidas no município ou região etc.

Observa-se que os motivos estão associados a problemas governamentais (de natureza interna) e públicos (de natureza externa), os quais normalmente são reflexos de três determinantes: excesso, escassez ou riscos (SECCHI, 2016), conforme Quadro 1:

**Quadro 1 – Determinantes de um problema público como motivação para a introdução de uma ISP**

Determinantes	Problemas públicos (exemplos)
Excesso	Muito desperdício de dinheiro público; alto consumo de drogas; muitos focos de proliferação do mosquito <i>aedes aegypti</i> , muitas pragas e infestações nas lavouras.
Escassez	Falta de segurança nos espaços públicos; escassez de água; baixa qualificação dos professores do ensino fundamental; poucos empregos disponíveis.
Riscos	Acidentes rodoviários e aéreos; propagação de um vírus; enchentes; desabamentos; estouro de uma bolha imobiliária (preços altos e inflacionados dos imóveis).

Fonte: elaboração própria a partir de Secchi (2016, p. 50).

A introdução de inovações no setor público serve para lidar com esses problemas e pode induzir oportunidades relevantes para: crescimento econômico, bem-estar social e atração de investimentos (AVLONITIS, PAPASTATHOPOULOU; GOUNARIS, 2001).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem sido uma entidade internacional com o escopo de auxiliar

governos no desenho e na análise de políticas nacionais e internacionais visando promover a prosperidade e combater a pobreza por meio do crescimento e da estabilidade financeira, considerando as implicações ambientais do desenvolvimento econômico e social.

Em 2014, a OCDE lançou o Observatório da Inovação do Setor Público (OISP) com o objetivo de ser um lugar para compartilhar, discutir e cocriar soluções que funcionam no setor público. Em 2017, esse observatório lançou um documento de domínio público sobre as principais tendências globais (Quadro 2) que estão orientando a inovação nos governos, a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos e da vida dos municípios.

Com base em Castells e Cardoso (2005, p. 124), o OISP da OCDE pode ser considerado uma ação política de ativação e reativação de ligações para cooperação, inclusive em ciência e tecnologia, entre entes públicos e público-privados.

**Quadro 2 – Principais tendências globais de orientação da inovação no setor público**

Tendências	Papel do governo	Inovações (exemplos)
<b>Emparelhar humanos e máquinas</b>	Combinar informações, conhecimentos e experiências das pessoas nos municípios com dados produzidos por aplicativos tecnológicos para aperfeiçoar a qualidade dos serviços públicos.	<a href="#">Extreme Weather App dos Emirados Árabes</a> (em inglês) – gera um alerta sobre as condições climáticas, informando, por exemplo, se há uma tempestade de areia se aproximando da localização onde a pessoa está. Usando dados de satélite em tempo real e modelos de previsão do tempo, o app é um dos primeiros a se especializar na detecção e previsão de tempestades de areia, que é um grande desafio no Oriente Médio, pois atinge milhares de pessoas com problemas de saúde respiratória.

Tendências	Papel do governo	Inovações (exemplos)
<b>Escalabilidade do governo</b>	<p>Propiciar o crescimento e a melhoria do atendimento das demandas da sociedade sem fragilizar as qualidades que lhe agregam valor público, por meio de espaços de experimentação de novas ideias em uma escala gerenciável antes de implementá-las, como forma de identificar novas soluções e minimizar custos.</p>	<p>Laboratórios de inovação nos governos – são práticas organizativas, unidades de trabalho ou organizações, com o escopo de atuar como agentes de mudança no setor público, dispondo de autonomia na definição de suas metas e métodos, bem como voltados para a iniciação do uso de novas tecnologias de informação e comunicação no governo e em relação à sociedade. Seu fundamento é baseado no engajamento do usuário, na colaboração entre setores, na inovação aberta e em novas formas de coletar dados e percepções (PUTTICK, BAECK; COLLIGAN, 2014). Como exemplos no Brasil: A <a href="#">Inovativa Brasil</a> é um laboratório de inovação governamental no Poder Executivo e foi escolhido pela OCDE como exemplo mundial de ISP. No Poder Legislativo, existe o <a href="#">LabHacker</a> da Câmara dos Deputados.</p>
<b>Cidadãos como especialistas</b>	<p>Apoiar iniciativas que partam das pessoas no município a fim de ter acesso a novas ideias, promover a inclusão da sociedade e ampliar a confiança no governo.</p>	<p><a href="#">Agentes Formadores de Governo Aberto em São Paulo (SP)</a> – neste projeto os cidadãos ensinam cursos de governo aberto para funcionários públicos. O objetivo não é apenas melhorar a qualidade dos serviços prestados, mas também transformar a cultura do governo para que os cidadãos sejam vistos como parceiros que podem moldar a política e trazer novas ideias e abordagens. Em última análise, isso pode aumentar a confiança dos cidadãos no governo.</p>

Tendências	Papel do governo	Inovações (exemplos)
<b>Serviços públicos de massa ou personalizados</b>	Fornecer serviços centrados nas pessoas do município por meio do reconhecimento das especificidades dos indivíduos e de suas comunidades.	<a href="#">Parceria Hand Talk e Ministério da Educação no Brasil</a> – para promover a acessibilidade e inclusão formativa para os deficientes auditivos, o Governo Federal brasileiro firmou uma parceria com a empresa HandTalk para fornecer acesso ao aplicativo que facilita a comunicação por linguagem de sinais (LIBRAS) em tablets adquiridos para a rede pública de ensino.
<b>Governo experimental*</b>	Promover a cultura e o ambiente de experimentação para testar e validar inovações no setor público, antes de implementá-las.	<a href="#">Plataforma digital Kokeilun Paikka (Place to Experiment) da Finlândia</a> (em inglês) – uma iniciativa para experimentar e estudar o impacto de intervenções inovadoras. Embora pequenos em escala, esses experimentos têm o potencial de mudar drasticamente os modelos econômicos, bem como a eficácia dos serviços públicos. O governo experimental consiste em moldar o futuro do governo, com evidências.
<b>Repensar a burocracia estatal</b>	Criar mecanismos de socialização da inovação em diferentes unidades de trabalho no governo por meio de novas abordagens e práticas de gestão financeira e de pessoas.	<a href="#">Spreading Innovation do Centro Nacional para ISP Dinamarca</a> (em inglês) – com objetivo de modernizar a burocracia nos governos, esta iniciativa de inovação busca fornecer orientação, ferramentas e incentivos para ajudar a disseminar ideias inovadoras de uma organização para outra através do aprendizado e do diálogo entre funcionários públicos.

Fonte: adaptado de INOVAGOV (2017) e de OCDE (2017).

\* A noção de governo experimental seria um desdobramento do que Campbell chamou, em 1969, de sociedade experimental, em que retrata as reformas no âmbito da administração pública nos Estados Unidos da América (Cf. CAMPBELL, 1969, 1973).

Todas as tendências globais da OCDE podem ser consideradas antecedentes da inovação e servem de indutores para inspirar e mobilizar empreendedores dentro e fora das organizações públicas em prol da ISP.

Para tanto, é importante distinguir o empreendedor nos setores público e privado para que os agentes interessados na ISP, também conhecidos como *stakeholders* (GOMES, 2005), principalmente os gestores e servidores públicos, não tratem equivocadamente essas duas formas de empreender da mesma maneira (KEARNEY *et al.*, 2009), uma vez que possuem peculiaridades em virtude do setor em que predominantemente atuam (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015), conforme Quadro 3.

### Quadro 3 – Elementos diferenciadores do empreendedor nos setores público e privado

Elementos	Empreendedor no setor público	Empreendedor no setor privado
<b>Objetivos</b>	Múltiplos e variáveis, descontínuos.	Centrados, menos variáveis e contínuos.
<b>Controle</b>	Excesso constante de normas e regras, internas e externas à organização, independentemente de sua condição.	Normas e regras variam conforme o tamanho, o setor de atuação e a maturidade da organização
<b>Recompensas Motivação</b>	Baixos incentivos financeiros, sem distribuição de lucros. Baixo compromisso e satisfação no trabalho. Pode receber recompensas não financeiras.	Há incentivos financeiros; rentabilidade como principal mecanismo de renda; há práticas que privilegiam o compromisso e satisfação no trabalho.
<b>Financiamento e lucratividade</b>	Não são orientados para lucro; buscam obter financiamento para projetos; maior disponibilidade de levantar capital.	Orientados pelo lucro; maior dificuldade de acessar e obter financiamentos.

Fonte: adaptado de Kearney *et al.* (2009, p. 29); Valadares e Emmendoerfer (2015, p. 86).

Vale ressaltar que o empreendedor no setor público deve ser orientado pelo *ethos* da administração pública, o qual é expresso pelos seus 11 princípios básicos, previstos no artigo 37 da Constituição Federal



do Brasil de 1988. São os princípios da: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica, motivação, ampla defesa e do contraditório, indisponibilidade do interesse público, supremacia do interesse público e continuidade do serviço público.

São esses princípios que necessitam ser sempre lembrados nas aplicações da ISP para minimizar as apropriações privadas de aspectos públicos, como tende a acontecer, mas não de modo exclusivo, quando há empreendedores políticos atuando estritamente com o escopo de mercado na administração pública. A ausência ou a não incorporação desses princípios, os quais reiteram o *ethos* público, pode aumentar o risco da perseguição cega de objetivos essencialmente individualistas<sup>5</sup> nas atividades diárias do serviço público, bem como prescindir do valor público, repercutindo na promoção e no alcance limitado do bem comum na sociedade.

Assim, a incorporação dos princípios básicos da administração pública em planos e ações de inovação no setor público (ISP) pode estimular o fomento, segundo Bellone e Goerl (1992), de um espírito cívico para que o empreendedorismo seja fortalecido por uma cultura de cidadania marcada pela participação sociopolítica, cujas práticas serão comentadas no decorrer das próximas partes deste livro.

---

<sup>5</sup> Aqui reside uma das críticas, sob um viés da corrente de pensamento econômica, ao empreendedorismo quando também manifestado no setor público, no sentido de que ao empreendedor seriam atribuídos comportamentos que vão além daqueles presentes no perfil humano, ou seja, “[...] ora se aproxima do ‘herói’, ora se aproxima de uma espécie de ‘super-homem’” (MARTES, 2010, p. 261), ou é tratado como um oportunista “aproveitador”, semelhante ao perfil traçado em *O Príncipe* por Maquiavel (1998). Diante disso, acredita-se que o resgate do *ethos* público pelos princípios da administração pública, bem como as práticas coletivas e colaborativas (OSTROM, 1990, 1996) de inovação sejam formas de minimizar tais ocorrências e críticas. Infere-se que tal perspectiva de análise e atuação estaria subsidiada pela abordagem da Ação Coletiva, a qual pode ter sido inspirada e/ou aperfeiçoada a partir de estudos sobre empreendedorismo público, como o de Ostrom (1964).

## 4. ONDE APLICAR A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO?

A partir do entendimento dos motivos e tendências que mobilizam a aplicação da ISP, é importante identificar por onde começar. Primeiramente, é necessário realizar um diagnóstico dos problemas públicos existentes para identificá-los de maneira adequada e, especialmente, priorizá-los conforme a ordem de importância estabelecida em espaços públicos deliberativos como a Câmara de Vereadores e Conselhos Gestores, ou ainda por meio de instrumentos de controle social como: audiências, conferências, portal da transparência, consultas públicas, redes sociais (Facebook, WhatsApp etc.).

Após o diagnóstico e a definição do problema público a ser enfrentado, passa-se a analisar as alternativas de solução e descobrir qual delas é a mais apropriada. Soluções podem ser genéricas ou também chamadas de instrumentos de política pública (SECCHI, 2013), possuem variações e estão à disposição da administração pública para enfrentar problemas públicos, conforme Quadro 4.

**Quadro 4 – Soluções genéricas e suas variações como possibilidades de ISP**

<b>Solução genérica</b>	<b>Variações</b>
<b>Regulamentação</b>	Proibir algo. Detalhar legislação. Elaborar regras mais claras e precisas. Determinar preços, quantidades, padrões de informação (rótulos obrigatórios). Aumentar penalidade por infração. Ampliar público suscetível à punição ou recompensa. Melhorar recompensa por bom comportamento.
<b>Desregulamentação*</b>	Liberalizar algo. Simplificar legislação. Extinguir regras e processos ineficientes (desburocratização). Liberalizar preços, quantidades e padrões de informação. Diminuir penalidade por infração. Restringir público suscetível à punição ou recompensa. Diminuir recompensa por bom comportamento.

Solução genérica	Variações
<b>Aplicação da lei</b>	Treinar ou aumentar o número da força de fiscalização. Criar unidade especializada ou envolver a população nos esforços de fiscalização. Aumentar ou diminuir a frequência e o rigor da punição. Aumentar ou diminuir a frequência das recompensas. Aumentar ou diminuir a abrangência do público-alvo da fiscalização. Facilitar ou dificultar as chances de os infratores recorrerem das punições. Facilitar ou dificultar o regime de recompensa. Criar sinalizadores automáticos ( <i>fire alarms</i> ).
<b>Impostos e taxas</b>	Criar ou abolir um imposto ou taxa. Alterar a alíquota. Alterar a base de cálculo. Alterar a abrangência do público pagante. Melhorar os mecanismos de coleta de um imposto ou taxa.
<b>Empréstimo, subsídios e incentivos fiscais</b>	Criar ou abolir um empréstimo, subsídio ou incentivo fiscal. Alterar o valor ou percentual. Alterar a base de cálculo do incentivo. Alterar a abrangência dos beneficiários. Melhorar os mecanismos de fornecimento do empréstimo, subsídio ou incentivo fiscal.
<b>Prestação direta de serviço público</b>	Criar um novo serviço, obra ou órgão público. Expandir um serviço, obra ou órgão existente. Aumentar o orçamento público destinado ao serviço, obra ou órgão. Focar a atuação dos serviços ou órgãos públicos. Juntar serviços, obras e órgãos em unidade centralizada. Melhorar o acesso público ao serviço, obra ou órgão público.
<b>Privatização, terceirização e mercantilização de serviço público</b>	Vender propriedade pública. Repassar prestação de serviço para entidade privada, mantendo a provisão pública. Manter a prestação de serviço por ente público cobrando provisão privada (mensalidade, anuidade, taxa). Repassar a prestação de serviço para entidade privada e tornar a provisão privada. Criar ou ampliar parceria público-privada. Criar ou ampliar mecanismo de vales ( <i>vouchers</i> ).
<b>Informação ao público</b>	Divulgar benefícios, prejuízos, riscos e certezas. Divulgar rankings. Padronizar formatação da informação. Simplificar e customizar apresentação da informação. Produzir e publicizar informação. Determinar transparência de informação. Dar assistência técnica. Capacitar.

<b>Solução genérica</b>	<b>Variações</b>
<b>Campanha Mobilização</b>	Sensibilizar e alterar valores socialmente aceitos. Realizar mutirões. Articular manifestações. Articular campanhas e mobilização com outros atores.
<b>Seguros governamentais</b>	Instituir ou extinguir seguros governamentais (contra catástrofes, imprevistos). Expandir ou restringir público beneficiário dos seguros. Aumentar ou diminuir valor do prêmio do seguro. Facilitar ou dificultar recuperação da indenização do seguro. Obrigar, desobrigar e subsidiar seguros.
<b>Transferência de renda</b>	Criar ou abolir bolsas. Alterar o valor ou percentual das bolsas. Alterar a base de cálculo das bolsas. Alterar a abrangência dos beneficiários. Melhorar os mecanismos de fornecimento das bolsas.
<b>Discriminação seletiva positiva</b>	Criar ou abolir uma discriminação seletiva de bolsas (cotas). Alterar o percentual das cotas. Alterar a base discriminatória. Alterar a abrangência do público beneficiário. Melhorar mecanismos de distinção do público beneficiário.
<b>Prêmios e concursos</b>	Criar rankings, prêmios e concursos. Aumentar os benefícios aos vencedores. Ampliar o número ou a proporção de vencedores. Ampliar a abrangência.
<b>Certificados e selos</b>	Criar ou detalhar mecanismo de registro ou licença. Ampliar o número ou proporção de organizações certificadas. Ampliar a abrangência ou benefícios dos certificados ou selos.

Fonte: adaptado de Secchi (2016, p. 81-82).

\* Este instrumento associado a práticas de desburocratização é uma forma de reduzir a coibição normativa à inovação no setor público. É importante que o empreendedor no setor público faça o que a lei determina, mas também tenha o direito de errar para evitar erros maiores, especialmente, em situações não previstas e que necessitam de aperfeiçoamento dos serviços prestados. Neste sentido, é importante desenvolver na cultura de inovação no setor público a tolerância a erros, com responsabilidade.

As inovações para o setor público geralmente surgem da melhoria ou da busca de outras alternativas a partir das variações das soluções genéricas apresentadas no Quadro 4 com base no trabalho de Secchi (2016).

Existem várias práticas de geração de ideias, normalmente em grupo, que podem auxiliar no levantamento de alternativas e na escolha da solução mais adequada para iniciar uma ISP, conforme Quadro 5.

## Quadro 5 – Práticas de levantamento de alternativas e de escolha da solução para iniciar uma ISP

Práticas	Características
<b>Associação de ideias</b>	Estimula a criatividade por meio da combinação de objetos, palavras e conceitos, otimizando a memória.
<b>Benchmarking Apropriação de boas práticas de sucesso</b>	Verifica casos concretos de aplicação de processo, operação, função, estratégia ou modelo organizacional que foram bem-sucedidos em outros lugares a fim de servirem de inspiração para apropriação em seu contexto.
<b>Design Thinking*</b> Pensamento Visual	Refere-se ao desenvolvimento de novas experiências de consumo (bem, serviço e/ou processo). Exige profunda interação com a situação-problema que será alterada. O objetivo inicial é entender melhor o contexto e como a situação poderia ser melhorada. Em seguida, vem a fase de ideação, em que as informações são processadas, sendo realizado, por exemplo, um brainstorming, seguido de prototipagem (experimentações de um projeto-piloto).
<b>Brainstorming</b> Tempestade de ideias	É considerar toda e qualquer ideia que venha à cabeça, para depois iniciar um meticuloso processo de eliminação das alternativas até chegar a uma opção ideal frente a um problema.
<b>Descontinuidade</b>	Parte-se de uma pequena mudança forçada de hábitos, fazendo com que a mente passe a enxergar o mundo de outra forma; pode ser realizada com coisas triviais, como começar a ir para o trabalho de bicicleta, correr diariamente no parque etc.
<b>Mapa mental</b>	Forma de eliminar bloqueios e dar liberdade total à mente; comece escrevendo a problemática no centro de uma folha de papel e desenhe diversas linhas a partir dela, escrevendo no extremo de cada linha uma diferente palavra-chave; deixe a mente fluir e gere diferentes ideias a partir de cada uma das palavras-chave; depois vá estabelecendo conexões aleatórias entre cada uma das ideias, e finalize o exercício analisando cada uma das combinações que você criou.
<b>Comparações metafóricas</b>	Consiste em focar-se por alguns instantes no problema e, aos poucos, procurar articular comparações com coisas que, mesmo desconexas, possuam semelhanças.
<b>Inversão de hipóteses</b>	Baseia-se na inversão das ideias mais básicas de forma a encontrar novas e criativas abordagens para os mesmos problemas.

Fonte: elaboração própria a partir de Secchi (2016) e de Venki (2017).

\* Esta técnica foi sistematizada para aplicação no serviço público no Brasil (Cf. G.NOVA; ENAP, 2017).

A partir da escolha da solução gerada por uma das práticas de geração de ideias apresentadas no Quadro 5, esta solução poderá ser enquadrada em um dos quatro tipos de inovação mais conhecidos mundialmente, conforme o Quadro 6, elaborado com base na OCDE (2005). São elas: produto (bem ou serviço público); processo (de trabalho ou produção); organizacional (estrutura da administração pública direta e indireta); e *marketing* (do produto, da organização ou do município).

#### Quadro 6 – Tipos de inovação e suas características

Tipos	Características
<b>Produto</b>	É a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais. As inovações de produto podem utilizar novos conhecimentos ou tecnologias, ou podem basear-se em novos usos ou combinações para conhecimentos ou tecnologias existentes. As inovações em serviços podem incluir melhoramentos importantes no que diz respeito a como eles são oferecidos (por exemplo, em termos de eficiência ou de velocidade); à adição de novas funções ou características em serviços existentes; ou à introdução de serviços inteiramente novos.
<b>Processo</b>	É a implementação de um método de produção ou distribuição (logística) novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares para produzir bens e serviços, bem como em atividades auxiliares de suporte, como compras, contabilidade, computação e manutenção. A implementação de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) novas ou significativamente melhoradas é considerada uma inovação de processo se ela visa melhorar a eficiência e/ou a qualidade de uma atividade auxiliar de suporte.

Tipos	Características
<b>Organizacional</b>	<p>É a implementação de um novo método organizacional nas práticas e na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas. Compreendem a implementação de novos métodos para a organização de rotinas e procedimentos para a condução do trabalho. Isso inclui, por exemplo, a implementação de novas práticas para melhorar o compartilhamento do aprendizado e do conhecimento no interior da organização. As inovações na organização do local de trabalho envolvem a implementação de novos métodos para distribuir responsabilidades e poder de decisão entre os empregados na divisão de trabalho existente no interior das atividades da organização (e unidades de trabalho) e entre essas atividades. Participam também novos conceitos para a estruturação de atividades, tais como a integração de diferentes atividades. Entretanto, inovações organizacionais podem também envolver a centralização de atividades e maior responsabilidade final para a tomada de decisões de uma organização. Inovações em termos de relações externas envolvem o estabelecimento de novos tipos de colaborações com organizações de pesquisa, novos métodos de integração com fornecedores e o uso de terceirização (outsourcing) ou a introdução da subcontratação de atividades na produção, no aprovisionamento, na distribuição, no recrutamento e em serviços auxiliares.</p>
<b>Marketing</b>	<p>É a implementação de um novo método de marketing com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços dos produtos. Novos métodos de marketing em posicionamento de produtos envolvem primordialmente a introdução ou a melhoria de novos canais de oferta de produtos. O desenvolvimento e a introdução de um símbolo fundamentalmente novo para uma marca (diferente de atualizações regulares na aparência da marca) que visa posicionar o produto a fim de lhe dar uma nova imagem também é inovação de marketing.</p>

Fonte: elaboração própria a partir de OCDE (2005, p. 57-63).

Esses tipos de inovação têm sido propostos desde 1990 pelo OCDE em suas diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação que podem auxiliar governos no desenvolvimento econômico de seus territórios. Essas diretrizes se tornaram internacionalmente conhecidas como Manual de Oslo, documento que serve de base orientadora de políticas, internas e externas, destinadas ao fomento da inovação nas organizações e municípios. Na penúltima versão desse documento da OCDE (2005), traduzido pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), foram incluídas discussões sobre diferentes tipos de inovação e a implementação de pesquisas sobre inovação em países em desenvolvimento. Na última versão, quarta edição do Manual de Oslo em inglês (OCDE/Eurostat, 2018), foram incluídas questões de inovação no âmbito governamental e sobre políticas públicas.

Observa-se, assim, que os tipos de inovação podem ser aplicados tanto nas atividades internas quanto externas das organizações públicas, seja na prestação de serviços ou em políticas públicas para lidar com problemas sociais e/ou econômicos.

Nas organizações públicas no Brasil, principalmente as vinculadas ao Poder Executivo federal e estadual/distrital, desde 1996 a inovação tem sido constantemente estimulada por meio do Concurso Inovação no Setor Público, promovido anualmente, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), no qual a noção de inovação é entendida como o:

Desenvolvimento e implementação de uma mudança significativa na forma como a organização realiza suas funções ou nos serviços que ela entrega para a própria administração ou a criação/melhoria de serviços prestados desde que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade. Podem envolver mudanças em serviços, processos e produtos. (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO Pública, 2017, p.16)

Esse conjunto de mudanças tem congregado essencialmente dois tipos de inovação, conforme Quadro 7.



## Quadro 7 – Tipos de inovação no Poder Executivo federal e estadual/distrital no Brasil

Tipo de inovação	Descrição
<b>Inovação em processos organizacionais</b>	Para as iniciativas que visam à introdução de novas formas ou revisão das formas existentes de realização ou organização dos processos de trabalho, que contribuam para o aprimoramento do desempenho do órgão e de seus servidores. Seu foco é sua própria organização e seus colaboradores.
<b>Inovação em serviços ou políticas públicas</b>	Para as iniciativas que visam à introdução de novos serviços ou aprimoramento dos serviços existentes ou novas formas de prestação dos serviços públicos que gerem melhoria da qualidade, eficiência ou produtividade. Seu público-alvo é o usuário externo ou outra organização. No caso das políticas públicas, o foco são iniciativas que visam a uma nova forma de ação do poder público, no atendimento de uma demanda ou na resposta de um problema, a partir da mobilização de diferentes recursos (humanos, materiais, físicos, administrativos e financeiros) e de diferentes agentes, públicos ou privados ou cidadãos, e que gerem impacto social. Seu público-alvo é o cidadão, e o que será avaliado não é o mérito da política pública em si, mas os elementos de inovação que apresenta.

Fonte: adaptado a partir de Enap (2017).

Vale ressaltar que a inovação em produto (sob a forma de bens) pode ocorrer também em organizações públicas, principalmente aquelas vinculadas à administração pública indireta como as empresas estatais. Além disso, mais recentemente, tem se observado iniciativas, nos entes governamentais em nível nacional, estadual e municipal, relacionadas à inovação de *marketing* no setor público.

Esse tipo de inovação pode ser algo motivado por uma vocação da cidade, a fim de posicionar e distingui-la por meio de um logotipo, ícone, slogan ou marca (Figura 1). Para Turok (2009), é uma forma da cidade se diferenciar e do governo municipal revitalizar o seu posicionamento na sociedade, principalmente em sua região.

**Figura 1 – Logotipos utilizados como ISP com foco em *marketing* de cidades**



Fonte: elaboração própria a partir de Acate (2018); Belém (2018); Ouro Preto (2018); Recife (2018).

A inovação no setor público (ISP) com foco em *marketing* de cidade pode ser tratada como uma política rápida – *fast policy* (PECK, 2002). Para Peck e Theodoreé (2015), a *fast policy* é uma forma de operacionalizar o governo experimental, o qual busca com suporte de artes visuais promover com agilidade uma ideia de projeto de desenvolvimento socioeconômico para o município. Contudo, Turok (2009) chama atenção para que essa ISP não se torne uma armadilha – uma ação fugaz e de natureza estritamente política – para a própria cidade. Nesse sentido, é fundamental que o processo de inovação seja endógeno e colaborativo, envolvendo diferentes agentes públicos e privados e priorizando insumos autóctones da região.

Além disso, quanto mais envolver a sociedade na cocriação e coprodução de bens e serviços públicos, maior será a legitimidade das instituições envolvidas. Dessa forma, ações de inovação em *marketing*,

*a priori* de natureza simbólica, como a discussão da criação e uso de logotipos para as cidades se distinguirem, reforçarão a legitimidade pública das instituições e dos envolvidos, na medida que se materializarem nos espaços públicos da cidade.

Na cocriação, segundo Fraga (2018), diversos atores podem contribuir para o processo de geração de valor, com foco na competitividade e efetividade, em diferentes etapas da prestação de um serviço, inclusive voluntário, como a qualificação ou distinção de um território – cidade.

O contexto da definição de cocriação e, mais ainda, da cocriação de valor envolve a experiência cognitiva e relacional. Ou seja, a interação e a aprendizagem dos atores que participam de determinado processo influencia na obtenção de resultados, pois a cocriação considera o aspecto interativo da geração de valor obtido por meio da relação entre os elos da cadeia de criação de um bem ou serviço (RIBEIRO; TAVARES; COSTA, 2016). Endossam esse argumento, os achados de Prahalad e Ramaswamy (2002; 2004), situados na perspectiva de que a cocriação tem como escopo aumentar a competitividade e a visibilidade de determinado processo produtivo (RIBEIRO; TAVARES; COSTA, 2016). Nesse sentido, tal lógica pode ser apropriada em diferentes contextos, como na qualificação do oferecimento de determinado bem ou serviço de interesse coletivo.

No que diz respeito à coprodução, suas definições conceituais seminais são claras: trata-se do “processo através do qual os insumos utilizados para produzir um bem ou serviço são providos por indivíduos que não estão na mesma organização “ (OSTROM, 1996, p. 1073, tradução minha). Considerando-se o contexto do presente trabalho, trazendo-se as reflexões sobre a coprodução para o âmbito público, é possível perceber a existência de uma evolução em relação ao conceito, uma vez que inicialmente o mesmo tenha surgido para tornar o Estado mais eficiente, delegando atribuições para outros agentes na prestação de serviços públicos. Contudo, frente às mudanças e tendências ocorridas na administração pública desde as discussões iniciais sobre coprodução na década de 1970, percebe-se que a mesma evoluiu, relacionando-se à maior adesão dos bens e serviços públicos aos seus utilizadores, gerando

maior valor e atendendo às necessidades e desejos reais dos cidadãos e demais *stakeholders*, uma vez que os mesmos se tornam parte do processo de geração e oferta de valor (BRANDSEN; HONING, 2016).

Nas discussões sobre coprodução, o papel do usuário de um determinado serviço tende a ser mais restrito e operacional, uma vez que o foco de sua atuação se concentra especificamente no processo produtivo (MORAIS; SANTOS, 2015). Dessa forma, contata-se ainda que a ideia de coprodução mostra-se mais aderente com o contexto da área pública, centrado em um bem comum como um território ou cidade, em que o foco está mais na questão da efetividade dos serviços do que na competitividade e geração de resultados pecuniários.

As práticas de cocriação e coprodução aplicadas no setor público, inclusive de forma interativa com a sociedade civil, são atividades que se constituem fontes férteis de inovações (STEINMUELLER, 2013). Somado a isso, essas práticas tendem a minimizar o risco de a ISP ser mantida somente por um mandato governamental ou grupo político ou ainda por organizações privadas cujas riquezas geradas não permanecem predominantemente na cidade para fins de seu desenvolvimento. Esta não permanência das riquezas geradas pela inovação no setor público com foco em *marketing* é um dos desdobramentos, que podem ser não intencionais, para as quais Turok (2009) busca chamar atenção no processo de tornar uma cidade distintiva.

Assim, uma marca auxilia na comunicação da identidade visual e da imagem pública institucionalizada interna e nas relações externas ao município. Há cidades no Brasil em que agentes públicos e privados se unem para gerar novos negócios e desenvolver iniciativas de trabalho e renda para o município, como Florianópolis (SC) – Capital da Inovação –, ou Recife (PE) como Capital da Criatividade. Ashton, Emmendoerfer e Emmendoerfer (2018) chamaram essa prática de adjetivação identitária especializada (AIE), direcionada para um território, no caso a cidade, e que consiste:

[...] num elemento que irá ser acrescentado ao nome do território como se fosse um sobrenome ou nome social ou artístico, que permite identificar o local como um produtor e comercializador de

determinados bens e serviços próprios e autênticos de um segmento produtivo existente no território, a fim de prospectá-lo como um local de (possível) referência em uma determinada especialização (ASHTON; EMMENDOERFER; EMMENDOERFER, 2018, p. 66).

Outras cidades se envolvem com outras entidades externas ao seu território que possam distinguir e reconhecer uma vocação local como central para ampliar sua visibilidade e projeção nacional e no exterior. Essa distinção pode partir, de forma exógena, da iniciativa de entidades externas ao município, por exemplo, a cidade de Florianópolis (SC) que está no ranking das cidades mais empreendedoras do Brasil, conforme pesquisa anual do Instituto Empreender Endeavor. Esse instituto é uma organização sem fins lucrativos e compartilha a metodologia com os indicadores utilizados para classificar uma cidade como empreendedora (ENDEAVOR, 2017).

Mas também a busca por uma distinção para a cidade pode partir, de forma endógena, da iniciativa de uma mobilização interna de organizações e coletivos situados no próprio município, como a cidade Belém (PA). Agentes públicos e privados dessa cidade organizaram o pleito para tornar a cidade de Belém a Capital da Unesco da Gastronomia, reconhecida em 2015, o que permitiu a essa cidade integrar a rede internacional de cidades criativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2018). Com base no trabalho de Peck e Theodoreé (2015), a inserção da cidade de Belém na rede da Unesco ou qualquer outra cidade numa rede internacional, em que as cidades estão unidas por uma vocação ou distinção, pode ilustrar uma forma de *fast-policy* que busca aprofundar e efetivar a interconectividade transfronteiriça entre países de diferentes continentes, envolvendo inovações e a institucionalização de práticas ágeis, algumas delas isomórficas e de imitação, que aceleraram o aprendizado de forma cosmopolita e a vida cotidiana das pessoas dos lugares conectados.

Em termos estruturantes, normalmente a inovação em *marketing* no setor público é consequência da adoção ou geração de outras inovações conduzidas no ou pelo governo municipal, de modo centralizado ou

de forma cooperativa com organizações públicas e privadas. A Tabela 1 apresenta as cidades no Brasil que têm se destacado como as mais empreendedoras e as mais inovadoras, com ações para o mercado e para as organizações públicas.

Segundo a Endeavor (2017), as cidades empreendedoras são consideradas lugares que possuem infraestrutura, legislação e atividades organizadas que potencializam e atraem pessoas que buscam empreender por meio da criação de novos negócios. Já as cidades inovadoras possuem os mesmos aspectos das cidades empreendedoras e acrescentam práticas institucionalizadas e integradas voltadas à geração de inovações e transferência de tecnologias de interesses público e privado.

**Tabela 1 – Lista das cidades mais empreendedoras e inovadoras do Brasil**

<b>Ano</b>	<b>Cidades empreendedoras</b>	<b>Cidades inovadoras</b>
<b>2017</b>	1º São Paulo 2º Florianópolis 3º Vitória 4º Curitiba 5º Joinville	1º Rio de Janeiro 2º São José dos Campos 3º Florianópolis 4º Blumenau 5º São Paulo
<b>2016</b>	1º São Paulo 2º Florianópolis 3º Campinas 4º Joinville 5º Vitória	1º São José dos Campos 2º Florianópolis 3º Rio de Janeiro 4º São Paulo 5º Caxias do Sul
<b>2015</b>	1º São Paulo 2º Florianópolis 3º Vitória 4º Recife 5º Campinas	1º Florianópolis 2º Rio de Janeiro 3º São Paulo 4º Campinas 5º Porto Alegre
<b>2014</b>	1º Florianópolis 2º São Paulo 3º Vitória 4º Curitiba 5º Brasília	1º São Paulo 2º Florianópolis 3º Belém 4º Belo Horizonte 5º Curitiba

Fonte: Endeavor (2014, 2015, 2016, 2017).

A cidade empreendedora, inovadora ou qualquer outro adjetivo empregado associado a ela (como cidade verde, criativa ou inteligente) é uma variação da inovação de *marketing* da imagem do município, a fim de distingui-lo em relação aos outros e promover a atração de investimentos para o desenvolvimento local.

Para tanto, todos *stakeholders*, especialmente o governo com seus serviços públicos, necessitam criar um ambiente favorável à inovação, dentro e fora de suas organizações, como se fosse um ecossistema, algo que representa relações de dependência e de interações contínuas entre os agentes envolvidos (FARIA, 2018), para transformar a ideia da inovação em algo efetivo e perceptível para a sociedade em níveis local e regional. No Brasil, o InovaGov (2018) é uma rede de inovação no setor público que busca fomentar o ecossistema de inovação no Governo Federal; surgiu a partir de um acordo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Conselho da Justiça Federal em 2016.

Ressalta-se que criar um laboratório de inovação, conforme apontado na parte três deste livro, ou fazer parte de uma rede de inovação no setor público como acima mencionado, são iniciativas importantes para estimular o empreendedorismo em prol da administração pública. Bason (2018) menciona que essas iniciativas geram tensões entre cultura burocrática (dominante nas organizações do setor público) e comportamentos inovadores/empreendedores. Para o autor, são forças opostas que disputam o ambiente público. Nesse sentido, o estímulo à criação de ecossistemas de inovação no setor público requer revisão de todo um contexto de cultura, normas e estratégias que acabam, habitualmente, funcionando como focos de resistência aos esforços inovadores. Isso envolve tanto a dimensão cultural como também aspectos normativos como leis, regulamentos, normas, que condicionam e regem o *habitus* no serviço público. Essa discussão é aprofundada nas próximas duas partes do livro.

## 5. QUAIS SÃO OS FATORES FACILITADORES E INIBIDORES DA INOVAÇÃO E DO EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO?

Para saber onde priorizar e qual tipo de inovação empregar, é recomendável identificar e desenvolver capacidades de inovação aderentes ao setor público (VALLADARES; VASCONCELLOS; DI SERIO, 2014), que podem determinar o sucesso ou insucesso do processo e dos resultados de inovação. O Quadro 8 descreve oito capacidades de inovação, as quais também interferem na propensão a empreender no setor público:

**Quadro 8 – Tipos de capacidades de ISP**

<b>Capacidades</b>	<b>Definição</b>
<b>Liderança transformadora</b>	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.
<b>Intenção estratégica de inovar</b>	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.
<b>Gestão de pessoas para inovação</b>	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.
<b>Conhecimento do público-alvo</b>	Habilidade para detectar os eventos, necessidades, expectativas, mudanças significativas e tendências do público-alvo. Perceber as mudanças com antecedência e gerenciá-las com adequabilidade.
<b>Gestão estratégica da tecnologia</b>	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.



Capacidades	Definição
<b>Organicidade da estrutura organizacional</b>	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.
<b>Desempenho em inovação</b>	Organizações ou unidades de trabalho inovadoras são aquelas que exibem comportamentos empreendedor e inovador consistentes ao longo do tempo.
<b>Gestão de projetos</b>	Planejamento, provisão dos recursos, execução e controle do processo de inovação. Inclui cuidadosa avaliação dos projetos, análise e planejamento, visando, principalmente, ganhar compreensão, compromisso e apoio dos stakeholders envolvidos no projeto.

Fonte: elaboração própria a partir de Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014, p. 604-605).

No que tange à execução dos tipos de aplicações de ISP, observa-se no Quadro 8 que a gestão de projetos é uma capacidade requerida para inovar nas organizações. Assim, o planejamento estratégico situacional (PES), idealizado pelo economista Chileno Carlos Matus, é uma forma de conduzir planos e projetos públicos voltados para processos e resultados que prezam pelos interesses coletivos dos envolvidos (FRAGA, 2018). O PES tornaria isso possível ao considerar a inserção do papel político do planejador bem como o comportamento de todos os atores envolvidos de modo a construir políticas públicas com base no consenso entre os diversos atores sociais, em espaços para deliberação (HUERTAS, 1996). Isso aconteceria em quatro etapas dinâmicas e que podem ser constantemente revisitadas:

- Explicativa – nesta etapa os problemas públicos são levantados e discutidos entre diversos atores sociais, correspondendo a um tipo de diagnóstico obtido por meio do diálogo e participação. Neste ato se identificam possíveis soluções – inovações ISP.
- Normativa – definição do conteúdo do plano para o direcionamento do curso de ação para a inovação.

- Estratégica – avaliação da viabilidade do plano ISP.
- Tática-operacional – aplicação das ações planejadas – implementação da ISP.

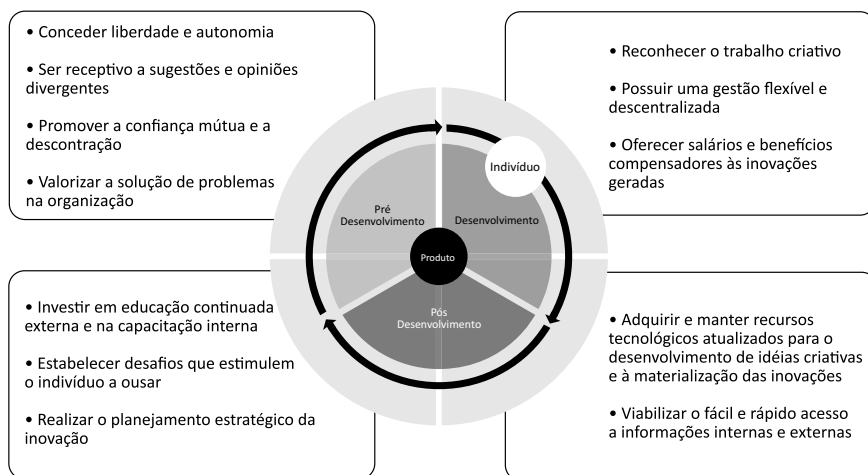
Nesse sentido, seja em termos extensionistas por meio do método da pesquisa-ação (LEWIN, 1946; THIOLENT, 2011), seja por meio da lógica do gerenciamento ágil de projetos (AMARAL; CONFORTO; BENASSI; ARAUJO, 2011), pode-se atender a abordagem tático-operacional do PES no contexto da ISP. Especialmente por meio dessa última técnica, uma vez que a questão da agilidade está relacionada tanto à urgência de maior eficiência e de soluções positivas demandadas pela sociedade, quanto ao tempo do mandato governamental, que pode ser considerado curto para determinadas inovações.

Assim, sob a abordagem do gerenciamento ágil de projetos, o trabalho de Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) pode fornecer subsídios para a elaboração de um roteiro estratégico de implementação de um projeto ISP, especialmente se o empreendedorismo for associado a políticas públicas.

O projeto ISP também pode ser entendido como um conjunto de atividades temporárias, realizadas em grupo, destinadas a produzir um tipo de inovação que trará benefícios internos e externos ao governo. Assim, se os benefícios forem centrados na melhoria do ambiente interno das organizações públicas, a gestão de projeto pode ser realizada desde pela clássica abordagem PDCA, que se refere a um conjunto de ferramentas de gestão da qualidade total (*TQM – Total Quality Management*), cuja abreviatura significa *Plan – Planejar; Do – Fazer; Check – Controlar; e Act – Agir* (CAMPOS, 2001), até por meio de instrumentos sofisticados como o guia PMBOK – *Project Management Body of Knowledge*, que é constituído por um conjunto de práticas aplicáveis à gestão de projetos (PMI, 2017) e congrega conhecimentos relevantes para a gestão pública na condução de projetos, inclusive de ISP, como: integração, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos, aquisições e *stakeholders* (para além da equipe do projeto).

Para que o produto de um projeto de ISP possa ser desenvolvido a fim de alcançar o resultado desejado, Dewes, Neves, Jung e Catenc (2012) verificaram que há aspectos facilitadores que podem tornar ambientes organizacionais favoráveis à implementação de inovações no setor público, conforme Figura 2.

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



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

Nesse sentido, a partir de um ambiente que apresenta facilitadores da inovação e inspirado no trabalho de Amaral *et al.* (2011), o gerenciamento ágil de projetos ISP tem o objetivo e a capacidade de tornar o processo de gestão de projetos mais simples, flexível e interativo, de forma a se obter melhores resultados em desempenho (tempo, custo e qualidade) e na agregação de valor aos *stakeholders*. E, para que isso seja possível, pelo menos são necessários alguns indutores fundamentais:

- vontade política dos Poderes Executivo e Legislativo – podem-se gerar mudanças estratégicas no serviço público que requerem decisões fortes do topo para a base. Tais mudanças podem ser baseadas em ideologia ou em

resposta a eventos críticos e pressões. A vontade política também pode se refletir através da imposição de metas de desempenho;

- recursos financeiros – economizados, arrecadados ou captados nos governos municipais, estaduais, federais e organizações internacionais;
- imposição legal – refere-se à criação de normas, regulação, lei, decreto, emenda constitucional ou ação governamental que induzem inovação – como o novo Marco Regulatório de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) no Brasil, por meio do Decreto Federal nº 9.283/2018, que estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional;
- fatores tecnológicos – que envolvem o surgimento ou disponibilidade de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), como a criação de aplicativos (Apps) que oferecem acesso a serviços públicos pelo ambiente virtual, inclusive associados às práticas de governo aberto ou eletrônico (e-gov), por meio de unidades de trabalho especializadas, externas ou internas às organizações públicas.

Todos esses indutores da inovação podem facilitar ou dificultar a execução da ISP, depende de como os governantes e gestores públicos vão lidar com os problemas públicos. A título de ilustração, a imposição legal.

Espera-se que haja sensibilidade e reconhecimento da inovação como forma de prover boas soluções com resultados positivos para mitigar ou eliminar problemas públicos. Entretanto é importante reconhecer que há barreiras que podem agir como inibidores tanto do projeto quanto do processo de ISP nas organizações, conforme Quadro 9.

## Quadro 9 – Elementos inibidores ou dificultadores da inovação por tipos de aplicação

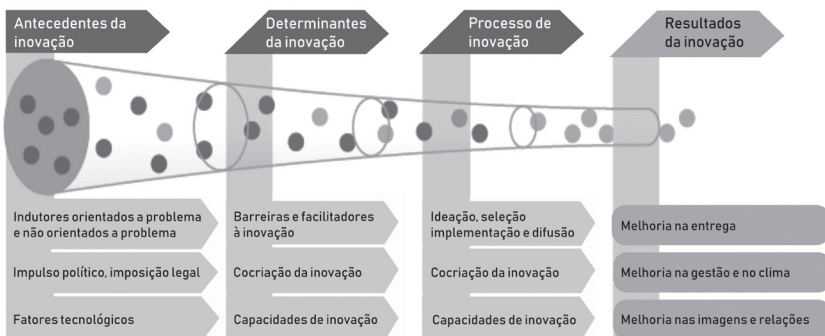
Relevante para	Inovações de produto	Inovações de processo	Inovações organizacionais	Inovações de marketing
<b>Fatores relativos ao custo:</b>				
Riscos percebidos como excessivos	X	X	X	X
Custo muito elevado	X	X	X	X
Carência de financiamento interno	X	X	X	X
Carência de financiamento de outras fontes fora da organização:				
- Capital de risco ou fontes públicas de financiamento	X	X	X	X
<b>Fatores relativos aos conhecimentos:</b>				
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
<b>Inflexibilidades internas nas organizações:</b>				
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
Incapacidade de direcionar os funcionários para as atividades de inovação em virtude dos requisitos da produção	X	X		
<b>Fatores de mercado:</b>				
Demanda incerta para bens ou serviços inovadores	X			X
Mercado potencial dominado por empresas estrangeiras	X			X

Relevante para	Inovações de produto	Inovações de processo	Inovações organizacionais	Inovações de marketing
<b>Fatores institucionais:</b>				
Carência de infraestrutura	X	X		X
Fragilidade dos direitos de propriedade patrimonial e intelectual	X			X
Legislação, regulações, padrões, tributação	X	X		X
<b>Outras razões para não inovar:</b>				
Não necessidade de inovar decorrente de inovações antigas	X	X	X	X
Não necessidade decorrente da falta de demanda por inovações	X			X

Fonte: elaboração própria a partir de Manual de Oslo (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005, p. 130).

Há abordagens que tratam das barreiras e facilitadores como determinantes da inovação, que antecedem a discussão de tipos de aplicação e processos de ISP. Entretanto, independentemente da sequência e do ordenamento, o importante é considerar esses elementos e os demais já comentados nos tópicos anteriores no processo de trabalho interno nas organizações ou em articulação com outras por meio de políticas públicas para se promover a ISP, como ilustrado no esquema (*framework*) na Figura 3.

**Figura 3 – Framework da ISP**



Fonte: Adaptado de Isidro-Filho (2017, p. 167).

Com base na Figura 3, para se apurar com objetividade os resultados de inovação, é importante definir critérios para avaliação da ISP. Para analisar as iniciativas de inovação no Poder Executivo federal e estadual/distrital no Brasil, a Enap (2017) propôs critérios para avaliar práticas inovadoras que também servem para observar as potencialidades de projetos ISP, conforme Quadro 10.

**Quadro 10 – Critérios para avaliar práticas de inovação no setor público**

Critérios de avaliação	Descrição
<b>Objetivos</b>	Exposição e argumentação sobre o tipo de problema público (a ser) resolvido com o tipo de inovação proposto/implantado.
<b>Resultados e/ou impactos</b>	Definição de indicadores quantitativos mensuráveis/mensurados e qualitativos evidenciáveis/evidenciados, previstos ou utilizados, para acompanhar o processo de implementação da inovação, bem como a metodologia de monitoramento e avaliação.
<b>Eficiência</b>	Demonstração com justificativas da utilização eficiente (com mais qualidade, menos tempo e menos custo) de recursos (financeiros, físicos, administrativos e de pessoal) para a aplicação da inovação. Pode ser também tratada aqui a eficiência gerada por meio de possíveis parcerias firmadas para implementação, monitoramento e avaliação da inovação.
<b>Participação</b>	Descrição sobre a(s) forma(s), inclusive em termos metodológicos, da participação dos beneficiários (cidadãos ou servidores diretamente impactados) nos processos de formulação (planejamento), implementação, monitoramento e avaliação da inovação. Registro e compartilhamento de depoimentos de <i>stakeholders</i> (beneficiários e parceiros).
<b>Transparência e controle social</b>	Indicação dos mecanismos que possibilitam acesso e monitoramento da população à informação de interesse público sobre a inovação.
<b>Replicabilidade</b>	Avaliação do potencial da inovação proposta/implementada de ser replicada em outros órgãos da administração pública e esferas de governo. É pertinente acrescentar se a inovação já foi replicada ou se serviu de inspiração para outras iniciativas inovadoras.

<b>Crítérios de avaliação</b>	<b>Descrição</b>
<b>Sustentabilidade</b>	Contribuição da inovação para o desenvolvimento sustentável. Cabe mencionar o atendimento de um ou mais objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de outros organismos nacionais ou no exterior.
<b>Aprendizagens</b>	Exposição das barreiras enfrentadas para a formulação e implementação da inovação, bem como descrição das condições, ações, normas ou oportunidades consideradas fundamentais para o sucesso da iniciativa inovadora.

Fonte: elaboração própria a partir de Enap (2017).

Os critérios acima apresentados também podem contribuir para a identificação do valor público da inovação. É importante mencionar que os critérios de avaliação de práticas inovadoras – inovação; resultados e/ou impactos; utilização eficiente de recursos; parcerias; participação dos beneficiários; mecanismos de transparência e controle social; grau de replicabilidade; e, grau de sustentabilidade – originalmente adotados pela Enap (2017) por meio do seu concurso anual de inovação no setor público foram adaptados para fins de gestão de projetos ou práticas de ISP por haver o entendimento de que esses critérios são pertinentes para análise e aplicação no setor público.

Observa-se, assim, que o foco dos critérios utilizados pela Enap (2017) é a efetividade (o alcance) da inovação, enquanto, aqui nesta parte, por meio da discussão realizada a partir do Quadro 10, trata-se de acrescentar a possibilidade de se avaliar de forma criteriosa as potencialidades de um projeto ISP, que podem servir de fundamentação para persuadir positivamente gestores públicos a empreender no setor público.

A partir desses conhecimentos, os responsáveis pela administração pública nos entes federativos no Brasil podem enfrentar o dilema de saber escolher bem os gestores de projetos ISP, bem como estimular o desenvolvimento e empoderamento desses profissionais do serviço público no ambiente de trabalho para o gerenciamento ágil de projetos de inovação e de fomento ao empreendedorismo. Este tem sido um



dos desafios das áreas de gestão de pessoas, relações de trabalho e comportamento humano nas organizações do setor público.

Ainda são raras as experiências documentadas, compartilhadas e de domínio público sobre empreendedorismo no setor público que promoveram inovações de forma direta e no interior das organizações públicas. Leyden e Link (2015) mencionam que existem significantes barreiras institucionais e culturais dentro do setor público que impedem que uma política interna de empreendedorismo se concretize nas organizações do setor público.

Todavia, há uma experiência relevante que promoveu inovações a partir de mudanças no sistema de gestão de pessoas no setor público. Foi o caso do cargo de empreendedor público, institucionalizado e implementado no período de 2007 a 2014 no Governo do Estado de Minas Gerais. Em relação a esse caso, o trabalho de Bernardi (2010) trata de forma positiva o surgimento e a implementação do cargo, bem como do seu sistema de gestão para seleção e monitoramento de empreendedores públicos. Já os trabalhos de Valadares e Emmendoerfer (2012) e de Andrade e Ckagnazaroff (2018) realizam análises e traçam reflexões sobre a efetividade de processos de gestão de pessoas e práticas relacionadas a esse cargo à luz dos estudos sobre competências.

De toda forma, a experiência dos Empreendedores Públicos no Governo do Estado de Minas Gerais no Brasil, segundo Leyden e Link (2015), é uma forma direta do empreendedorismo no setor público (ESP) que permitiu desenvolver uma oportunidade até então inexplorada em governos estaduais, no caso, induzir o comportamento empreendedor em um conjunto de cargos de livre nomeação para realização de projetos estratégicos do governo.

Se, por um lado, a implementação dessa inovação repercutiu na criação e mudanças na estrutura organizacional do governo, bem como no alcance dos resultados estabelecidos por meio de empreendedores públicos, por outro, favoreceu o insulamento burocrático no governo, aumentando o prestígio e o poder de atuação da área gestora dos empreendedores públicos (VALADARES, 2013), considerados uma “tropa

de elite” para a gestão de projetos estratégicos. Contudo, a experiência de ESP no Brasil instigou (e ainda pode instigar mais) pesquisas que podem auxiliar na identificação e no fomento de empreendedores no setor público, para compreender com mais adequabilidade quem são eles, quando não se tem um cargo explícito ou um instrumento de reconhecimento que permite identificá-los.

Vale destacar que, segundo Xavier (2011), o insulamento burocrático<sup>6</sup> limita a gestão das organizações em base tecnicista, ao ter de forma concentrada e fechada a tomada de decisão juntamente com a formulação e implementação da política pública. Isso desestimula o gestor público e os demais *stakeholders* a estabelecer práticas de transparência e responsabilização por seus atos. Dessa forma, o insulamento burocrático torna a administração pública imune ao controle da sociedade e do sistema político, podendo comprometer a sustentabilidade da democracia (VALADARES, 2013). Por um lado, tal situação pode ser estimulada e argumentada, utilizando, de forma intencional e desviante<sup>7</sup>, a política baseada em evidências – *Evidence-Based Policy* (PAWSON, 2006), que pode ser considerada como:

A política baseada em evidências científicas é uma abordagem para a tomada de decisões políticas que tem como objetivo assegurar que a tomada de decisões esteja bem fundamentada pela melhor evidência científica disponível. É caracterizada pelo acesso transparente e sistemático às evidências e pela avaliação de tais evidências como insumos do processo de formulação de políticas. Presume-se que

---

<sup>6</sup> Uma forma de minimizar situações de insulamento burocrático geradas de forma não intencional poderia ser promover a adoção de práticas de planejamento estratégico situacional – PES (HUERTAS, 1996), bem como mecanismos de transparência e *accountability*, como apontados no Quadro 2 na parte 3 deste livro, nas tendências de inovação no setor público.

<sup>7</sup> Segundo Oxman *et al.* (2009, p. 9-10), “como qualquer outra ferramenta, aquelas que são usadas com o objetivo de apoiar o uso de evidências para fundamentar a elaboração de políticas podem ser usadas de maneira inadequada. Os impactos indesejáveis decorrentes do uso inadequado de provas podem incluir processos burocráticos ineficientes, a proibição inadequada ou atraso de programas promissores, a definição equivocada de problemas, a manipulação da opinião pública, bem como a distorção da programação de pesquisas”.

o processo geral de formulação de políticas não seja sistemático e transparente. No entanto, dentro do processo geral de formulação de políticas, são usados processos sistemáticos para garantir que a pesquisa relevante seja identificada, avaliada e usada de maneira adequada. Estes processos são transparentes para garantir que outros possam examinar quais evidências de pesquisa foram usadas para subsidiar as decisões relacionadas às políticas, bem como os julgamentos feitos sobre as evidências e suas implicações. A formulação de políticas com base em evidências ajuda os formuladores de política a entender estes processos (OXMAN; LAVIS; LEWIN; FRETHEIM, 2009, p. 3).

Por outro lado, essa mesma abordagem pode ser uma forma de revelar de forma sistematizada evidências de ações praticadas por empreendedores no setor público em programas sociais (LUCAS, 2017) e no contexto do governo experimental (HALPERN, 2015). Contudo, os empreendedores no contexto da política baseada em evidências<sup>8</sup> (PBE) requerem o desenvolvimento e a aplicação de determinadas capacidades para lidar com oportunidades de inovação frente a problemas públicos. Com base no estudo de Roberts e King (1991), essas capacidades envolvem:

- entender a proposta da política e identificar os principais atores (*stakeholders*) para trabalhar juntos; e
- sintetizar histórias interessantes de forma simples a partir dos resultados da pesquisa e comunicá-las por meio da técnica *storytelling*<sup>9</sup>.

Cabe ressaltar que as competências supramencionadas também podem possibilitar a servidores estatais e pesquisadores atuarem como

---

<sup>8</sup> Há estudos mais recentes que defendem que o termo mais adequado para determinadas políticas baseadas em evidências deveria ser “política informada por evidência (PIE)”, cujo propósito é informar os formuladores de políticas públicas e os gestores públicos sobre as práticas disponíveis, bem como indicar as melhores evidências a partir da literatura especializada (RAMOS; SILVA, 2018).

<sup>9</sup> Esta técnica é uma forma de produção de sentidos - *sense making* - por meio da contação uma história, com o objetivo de aquisição, estruturação e transmissão de conhecimento e experiências (SILVA; LARENTIS; DIAS, 2018). Tal técnica por ser utilizada para identificar estratégias de inovação como prática (GONÇALO; BORGES; MORÉ, 2013).

empreendedores políticos a fim de influenciar ações nas organizações públicas, bem como o ciclo de políticas públicas (LASSWELL, 1951). Mas, para isso, os empreendedores políticos precisam de uma intenção clara – eles precisam realmente querer fazê-lo. Transformar um pesquisador em um empreendedor político ou um grupo de pesquisa em um *think tank*<sup>10</sup> focado em gestão e políticas públicas envolve uma reorientação fundamental (CAMPBELL, 1973).

Segundo Young e Mendizabal (2009), em vez de conquistas acadêmicas, os pesquisadores devem desenvolver uma agenda de pesquisa com foco em questões de política e não estritamente em interesses acadêmicos. Isso requer desenvolver novas competências para gerir equipes multidisciplinares; estabelecer novos sistemas e incentivos internos; dedicar-se mais às comunicações e divulgações, inclusive pelas redes sociais; produzir diferentes produtos técnicos e tecnológicos para além de artigos científicos; e trabalhar mais em parcerias e redes.

Além dessas, outras características e comportamentos relacionados ao empreendedor no setor público serão discutidos na próxima parte.

---

<sup>10</sup> É uma organização que realiza pesquisas que servem para subsidiar políticas públicas em termos processuais e de gestão (Cf. SECCHI; ITO, 2015; SECCHI, CAVALHEIRO, ITO, 2018).



## 6. QUEM SÃO OS EMPREENDEDORES NO SETOR PÚBLICO?

Não existe consenso e nem pesquisas que revelem o melhor perfil de profissional para conduzir uma ISP. Entretanto, neste texto entende-se que os representantes políticos nos governos, os servidores públicos de carreira ou em cargos de confiança que expressam comportamentos empreendedores no setor público podem ser um perfil adequado para coordenar a ISP.

Há mais de 200 anos tem se verificado que um empreendedor age como um mediador, que combina diferentes fatores e recursos, normalmente escassos, para gerar bens e serviços, ao mesmo tempo que é capaz de usar uma invenção e explorar uma inovação (SAY, 1803). No setor público, Kingdon (2003) destaca três características que possibilitam identificar de forma preliminar comportamentos empreendedores de um agente público:

- capacidade comunicativa de transmitir confiança e credibilidade frente a um público, com base em perícia em determinado assunto ou em sua posição formal no processo decisório;
- habilidade de estabelecer conexões políticas e habilidades de negociação;
- persistência, implicando disponibilidade e dedicação de recursos pessoais para alcançar o objetivo proposto.

Na segunda parte deste livro, foi observado que as noções de empreendedores políticos institucionais e de políticas públicas estão normalmente associadas a governantes, altos dirigentes e cargos de assessoramento da alta administração pública. As pessoas que ocupam esses postos de trabalho nas organizações públicas, exercendo comportamentos empreendedores, têm sido tratadas na literatura especializada como empreendedores corporativos.

## Empreendedor corporativo no setor público

Esse sujeito tem sido entendido pela literatura por meio de um conjunto de comportamentos direcionados para renovação estratégica (BARRINGER; BLUEDORN, 1999), fazendo com que processos burocráticos se tornem inovadores (SHAW; O'LOUGHLIN; MCFADZEAN, 2005). Para que isso ocorra, a organização precisa adotar práticas organizacionais específicas, como descentralizar a autoridade, tornar a tomada de decisão cooperativa, minimizar a burocracia, encorajar a aceitação de riscos e promover criatividade (HAYTON, 2005; ZAMPETAKIS; MOUTAKIS, 2007).

Segundo Pearce II, Kramer e Robbins (1997) e Zampetakis e Moutakis (2010), essas práticas contribuiriam para o desenvolvimento de um gestor ou tomador de decisões com visão mais holística e inclinado a realizar mudanças organizacionais focadas na geração e agregação de valor para o setor público e a sociedade.

Assim, o empreendedor corporativo no setor público seria aquele que busca promover a orientação empreendedora, bem como comportamentos empreendedores que irão direcionar ações internas e externas a serem implementadas nas organizações públicas (DIEFENBACH, 2011; VALADARES, 2013).

Esse direcionamento sob uma perspectiva estratégica seria composto, segundo Lumpkin e Dess (1996) e Lima, Dantas, Teixeira e Almeida (2018), por dimensões que podem ser percebidas, de forma individual ou conjunta, em processos e decisões nas organizações, conforme Quadro 11.

### Quadro 11 – Dimensões da orientação empreendedora em organizações públicas

Dimensões	Descrição
Inovatividade	Intenção dos governantes e gestores estratégicos em propor, estimular e captar novas ideias, transformando-as em processos criativos na organização que possam resultar em novos processos e/ou serviços.

Dimensões	Descrição
<b>Proatividade</b>	Habilidade de identificar oportunidades e ter iniciativa para resolver problemas iminentes nas organizações, com qualidade e de forma antecipada.
<b>Assunção de riscos</b>	Capacidade em atuar de forma ativa e ousada com foco na geração de inovações, testando ideias com tolerância para não cometer erros maiores.
<b>Autonomia</b>	Refere-se à liberdade de atuação de um indivíduo ou equipe na organização.

Fonte: elaboração própria a partir de Lima *et al.* (2018, p. 49).

Das dimensões expostas no Quadro 11, com exceção da autonomia, as demais se repetem em várias conceituações na literatura especializada, tais como a de Kearney (2007), de Currie, Humphreys, Ucbasaran e McManus (2008) e de Morris, Kuratko e Covin (2008). Outro ponto em comum é que algumas conceituações incorporam o conceito de criação de valor na definição de orientação empreendedora nas organizações (MORRIS; JONES, 1999; BERNIER; HAFSI, 2007).

Para que a orientação empreendedora, às vezes traçada por empreendedores corporativos, se efetive no setor público, segundo Leyden e Link (2015), de forma direta por meio de políticas organizacionais, ou de forma indireta na sociedade, através de políticas públicas, é necessário cultivar o **empreendedorismo interno** nas organizações, em cargos não estratégicos, relacionados às operações e serviços públicos do dia a dia (EMMENDOERFER; VALADARES; HASHIMOTO, 2010).

Esses servidores e funcionários públicos de níveis tático e operacional, quando expressam e agem com características empreendedoras, são conhecidos como **intraempreendedores** nas organizações. O Quadro 12 faz uma comparação entre gerentes tradicionais e intraempreendedores.



## Quadro 12 – Características de gerentes tradicionais e intraempreendedores

	Gerentes tradicionais	Intraempreendedores
<b>Motivos principais</b>	Quer promoções e outras recompensas corporativas tradicionais. Motivado pelo poder.	Quer liberdade e acesso aos recursos da organização. Orientado para resultados (metas) e automotivado, mas também reage às recompensas e ao reconhecimento da organização.
<b>Ação</b>	Delega a ação. Supervisão e relatórios levam a maior parte da energia.	Põe a mão na massa. Pode saber como delegar, mas quando necessário faz o que deve ser feito.
<b>Habilidades</b>	Gerência profissional. Com frequência formada em escola de administração. Ferramentas analíticas abstratas, administração de pessoas e habilidades políticas.	Conhece intimamente a organização de trabalho. Mais agudez para projetos do que habilidade gerencial ou política. Frequentemente com formação técnica. Muito semelhante ao empreendedor, mas a situação de relação de trabalho normalmente exige maior capacidade para prosperar dentro da organização, necessitando de suporte nesse aspecto.
<b>Relacionamento com os outros</b>	Hierarquia como relacionamento básico.	Transações dentro da hierarquia.

Fonte: Pinchot III (1989, p. 45-47).

No estudo de Cavalcanti (2005), o sujeito com características intraempreendedoras e que atuava em cargo de autoridade de nível gerencial nas organizações públicas foi tratado por este autor como um gerente equalizador. Para estimular a presença de intraempreendedores no setor público, é importante que a alta administração pública nos governos federal, estadual e municipal desenvolva meios voltados para uma cultura nas organizações favorável ao intraempreendedorismo, que

é diferente da cultura tradicional nas organizações, conforme observado no Quadro 13.

**Quadro 13 – Diferenças entre cultura nas organizações tradicional e intraempreendedora**

<b>Cultura na organização tradicional</b>	<b>Cultura na organização intraempreendedora</b>
Contrária à criatividade, flexibilidade, independência e aceitação de riscos calculados	Favorável à aceitação de responsabilidades e riscos consequentes
Aderir às instruções e ordens recebidas	Criar perspectivas, objetivos e planos de ação
Não tomar iniciativa, aguardar instruções, evitar o erro e o risco de fracasso	Propor, arriscar e experimentar. Ser recompensado por iniciativas
Ficar estático e proteger a retaguarda	Criar e desenvolver, independente da área
Hierarquia como relacionamento básico	Estrutura horizontal, com redes, equipes, patrocinadores e mentores
Procedimentos burocráticos, mecanicistas	Clima de confiança e participação (política), favorável à realização de visões e objetivos
Base na cultura organizacional existente; falta de incentivos a aplicações de inovações	Colaboradores fazem sugestões em sua área e demais, resultando em proliferação e maturação de ideias; atividades são tidas como motivadoras

Fonte: elaboração própria a partir de Hisrich, Peters e Shepherd (2014).

Observa-se que podem existir diferentes expressões e tipos de empreendedores no setor público. Todos eles contribuem para realizar uma ou mais possíveis funções do Estado no contexto da ISP (KATTEL; KARO, 2016; CAVALCANTE, CUNHA, 2017), sendo elas investimentos por meio de:

- **Políticas de ciência, tecnologia e inovação** – por meio do fomento e do financiamento de projetos, o governo cria as fontes e as condições para a sociedade inovar. Exemplos:

Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

- **Políticas de empreendedorismo e para micro e pequenas empresas (MPEs)** – por meio do fomento e do financiamento de projetos, o governo cria as fontes e as condições para a sociedade empreender no mercado. Exemplos: Lei do Microempreendedor Individual (MEI); Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG); Unidades públicas de *coworking* (como incubadoras e parques tecnológicos, inclusive com foco em tecnologias sociais) como o projeto Worktiba, coordenado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (Imap) de Curitiba (PR);
- **Inovações via compras públicas** – o governo pode induzir a produção e a aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, como a sustentabilidade. Exemplo: contratações públicas sustentáveis do Ministério do Planejamento.
- **Inovações institucionais econômicas** – criação de novos arranjos institucionais que modificam as regras do jogo na economia. Exemplo: agências reguladoras como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), criadas pelo Governo Federal na década de 1990.
- **Inovações institucionais políticas** – inovações que modificam as regras do jogo político. Exemplos: orçamento participativo e a criação de conselhos gestores de políticas públicas.
- **Inovações em serviços públicos** – refere-se à incorporação de tendências de gestão (como aquelas da OCDE observadas na parte 3) com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade. Exemplo: Unidades de Atendimento Integrado Presencial ou Virtual de Serviços Públicos como o UAI (Minas Gerais).

- **Inovação organizacional** – criação ou alteração de organizações, de processos decisórios ou de gestão. Exemplos: criação de laboratório de inovação e de redes de inovação nos governos (subnacionais, nacionais e internacionais).

Assim, o empreendedorismo no setor público (ESP) associado a uma ou mais dessas funções do Estado no contexto da inovação pode contribuir para o surgimento de um *State Entrepreneurship* e de governos empreendedores (*Entrepreneurial Governments*). O *State Entrepreneurship* tem sido abordado pelo menos sob duas vertentes na literatura especializada, uma centrada no empreendedorismo estatal e outra, mais recente, no Estado empreendedor:

- **Empreendedorismo estatal** – a partir do controle direto de empresas produtivas pelo Estado (FREEMAN, 1982). Segundo esse autor, é uma política em que empresas produtivas são de propriedade do Estado e funcionam de acordo com as regras do mercado. Tal política emerge historicamente como uma resposta nacionalista às dificuldades de industrialização e ao contexto de dependência do capital e de tecnologias estrangeiras. Segundo Evans (1982), a industrialização brasileira (décadas de 1930 e 1940), por exemplo, pode ser compreendida como uma manifestação do empreendedorismo estatal.
- **Estado empreendedor** - é tratado como um ator fundamental para o empreendedorismo nos mercados (NASRA; DACIN, 2010). Esses autores indicam que o Estado empreendedor seria capaz de reconhecer oportunidades e capitalizar essas oportunidades a partir da criação de instituições capazes de desenvolver a economia (como o Sistema “S” no Brasil), sendo este o papel institucional do Estado empreendedor.

A respeito do governo empreendedor, os pesquisadores Osborne e Gaebler (1994) influenciaram o discurso e a ação governamental pela perspectiva do ESP em vários lugares do mundo (KETTL, 2006), como: a gestão de Bill Clinton – Estados Unidos da América (EUA), reformas político-administrativas na Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia e no Brasil, com diversos exemplos nos níveis federal, estadual e municipal. O foco do governo empreendedor reside na eficiência e no cultivo do gerencialismo.

No Governo Federal, houve a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995 (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). No governo estadual, houve a criação do cargo de empreendedor público em Minas Gerais, com atribuições voltadas para o fortalecimento do protagonismo e da implementação de políticas públicas (GUIMARÃES; BERNARDI, 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2012). No governo municipal, destaca-se a utilização de contratos de gestão em Curitiba, Paraná (GIACOMINI, 2009).

Esses exemplos de práticas de empreendedorismo no setor público (ESP) são resultantes de ambientes que cultivaram em suas diretrizes e ações estruturadas uma cultura para estimular o intraempreendedorismo. Entretanto, para que os empreendedores no setor público possam aplicar inovações no setor público (ISP), é preciso ir além e envolver vários outros elementos em prol da cultura da inovação, conforme Figura 4.

**Figura 4 – Elementos da cultura de inovação no setor público**



Fonte: Adaptado de Cavalcante e Camões (2017, p. 257).

Observa-se que os elementos da cultura de inovação apresentados na Figura 4 foram sendo comentados ao longo deste texto, neste e nos tópicos anteriores. Assim, a cultura de inovação no setor público pode começar por um projeto ISP ou por meio de um laboratório de inovação, como sendo uma unidade de trabalho voltada ao experimentalismo e à prática de testes (prototipagem) de ideias que podem estimular os demais elementos relacionados.

Da mesma forma, em termos de gestão do conhecimento, o repositório da Enap (<http://repositorio.enap.gov.br/>), bem como o banco de conhecimento do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD (<http://banco.consad.org.br/>) são acervos eletrônicos de domínio público que auxiliam no acesso e no fomento de conteúdos que podem contribuir para a cultura de inovação e do empreendedorismo no setor público.

Vale destacar os eventos de aprendizagem como aqueles promovidos pelas universidades em parceria com organizações públicas, a exemplo do Encontro Brasileiro de Administração Pública promovido pela Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), bem como dos Seminários Internacionais de Administração Pública (Sinap), organizados anualmente pelo Programa de Pós-graduação em Administração, com concentração na área Pública, da Universidade Federal de Viçosa (UFV), ao promover a visitação de especialistas da área, de fora do estado de Minas Gerais e do Brasil, e a oferta de palestras de forma gratuita para a comunidade interessada em novidades sobre gestão e políticas públicas em diversos setores (EMMENDOERFER, 2017).

Além desses eventos de aprendizagem, existe também o concurso anual de inovação no setor público promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), tratado na parte 4 deste livro, do qual qualquer unidade de trabalho de uma organização pública nos municípios pode participar se possui alguma aplicação de ISP. As inovações apresentadas e premiadas ao longo de mais de 22 anos pelo Governo Federal no Brasil, por meio desse concurso nacional, são consideradas evidências de intraempreendedorismo no setor público (COELHO, 2010).

Para Steinmueller (2013), eventos e premiações advindas de concursos que abordam e valorizam práticas inovadoras são também formas de promover a cultura da inovação no setor público.

Com os elementos da cultura de inovação no setor público, encerra-se este livro com a expectativa de ter possibilitado a compreensão ampla e aplicada da inovação e do empreendedorismo no setor público como conceitos e práticas para repensar e aperfeiçoar a gestão pública.

Assim, este livro cumpre o seu objetivo de ser um ponto de partida (*kick-off*) para novos estudos e publicações sobre inovação e empreendedorismo no setor público no Brasil e em países em desenvolvimento, especialmente da América Latina e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Portanto, espera-se, com o esforço empreendido para constituir esta obra em língua portuguesa, que a inovação e o empreendedorismo no setor público se tornem para a administração pública uma possível boa teoria, pois como diria Lewin (1952): “Não há nada mais prático do que uma boa teoria”. E que também possa auxiliar na mitigação do mito de que inovar no setor público é difícil, pois vários problemas no serviço público não esbarram em legislação ou dependem de recursos para sua solução. Nesse sentido, é possível que servidores e funcionários públicos realizem microinovações (micro, mas relevantes) ou inovações incrementais no setor público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE TECNOLOGIA (ACATE). *Florianópolis: capital da inovação*. Florianópolis: Acate, 2018. Disponível em: <https://www.acate.com.br/node/199>. Acesso em: 28 out. 2018.
- ALBURY, David. Fostering innovation in public services. *Public money and management*, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.
- AMARAL, Daniel C.; CONFORTO, Edivandro C.; BENASSI, João L. G.; ARAUJO, Camila D. *Gerenciamento ágil de projetos: aplicação em produtos inovadores*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ANDRADE, Carolina R.; CKAGNAZAROFF, Ivan B. Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 3, p. 469-485, 2018.
- ASHTON, Mary Sandra Guerra; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; EMMENDOERFER, Luana. *Florianópolis/SC: Cidade criativa da gastronomia*. In: ASHTON, Mary Sandra Guerra (Org.). *Cidades criativas: vocação e desenvolvimento*. Nova Hamburgo: Feevale, 2018. p. 65-91.
- AVLONITIS, George J.; Papastathopoulou, Paulina G.; Gounaris, Spiros P. An empirically-based typology of product innovativeness for new financial services: success and failure scenarios. *Journal of Product Innovation Management*, v. 18, n. 5, p. 324-342, set. 2001.
- BARRINGER, Bruce R.; BLUEDORN, Allen C. The relationship between corporate entrepreneurship and strategic management. *Strategic Management Journal*, v. 20, n. 5, p. 421-444, 1999.
- BASON, Christian. *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*. 2. ed. Bristol: Policy Press, 2018.
- BATTILANA, Julie; LECA, Bernard; BOXENBAUM, Eva. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, v. 3, n. 1, p. 65-107, 2009.
- BELÉM. *Gastronomia criativa Belém*. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/gastronomiacriativa/>. Acesso em: 28 out. 2018.
- BELLONE, Carl J.; Goerl, George Frederick. Reconciling public entrepreneurship and democracy. *Public Administration Review*, p. 130-134, 1992.
- BERNARDI, Mônica M. E. (Org.). *Empreendedores públicos no governo de Minas Gerais: registro de uma experiência de resultados*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- BERNIER, Luc; Hafsi, Taïeb. The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 488-503, 2007.
- BITTAR, Fernando S. O.; BASTOS, Lívia T.; MOREIRA, Vivian L. Reflexões sobre o empreendedorismo: uma análise crítica na perspectiva da economia das organizações. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, v. 7, n. 1, p. 65-80, 2014.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 out. 2018.
- BRANDSEN, Taco; HONINGH, Marlies. Distinguishing different types of coproduction: a



conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, v. 76, n. 3, p. 427-435, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAMPBELL, Donald T. Reforms as experiments. *American psychologist*, v. 24, n. 4, p. 409, 1969.

\_\_\_\_\_. The social scientist as methodological servant of the experimenting society. *Policy Studies Journal*, v. 2, n. 1, p. 72-75, 1973.

CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2001.

CAPELLA, Ana C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. Edição Especial, p. 486-505, 2016. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/42102>. Acesso em: 5 nov. 2017.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 2005. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a\\_sociedade\\_em\\_rede\\_-\\_do\\_conhecimento\\_a\\_acao\\_politica.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf). Acesso em: 27 out. 2018.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 15-32. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8086/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%ABlico\\_teor%C3%A3cias%20e%20casos%20no%20Brasil.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8086/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%ABlico_teor%C3%A3cias%20e%20casos%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 10 nov. 2017.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 249-260. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8086/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%ABlico\\_teor%C3%A3cias%20e%20casos%20no%20Brasil.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8086/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%ABlico_teor%C3%A3cias%20e%20casos%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 10 nov. 2017.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público*. FGV Editora, 2005.

CENTRE NATIONAL DE RESSOURCES TEXTUELLES ET LEXICALES (CNRTL). *Entrepreneur*. Nancy: ATILF/CNRS, Nancy Université, 2018. Disponível em: <http://www.cnrtl.fr/etymologie/entrepreneur>. Acesso em: 27 out. 2018.

COELHO, Meire L. G. M. M. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 3, p. 233, 2010.

CURRIE, Graeme; HUMPHREYS, Mike; UCBASARAN, Deniz; MCMANUS, Steve. Entrepreneurial leadership in the English public sector: paradox or possibility? *Public Administration*, v. 86, n. 4, p. 987-1008, 2008.

DALAND, Robert T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*, v. 7, n. 4, p. 5-34, 1973.

DEWES, Fernando; NEVES, Felipe M.; JUNG, Carlos F.; CATENC, Carla S. 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.
- DIEFENBACH, Fabian E. *Entrepreneurship in the public sector: when middle managers create public value*. Berlin: Gabler Research, Gabler Verlag Wiesbaden, 2011.
- DRUCKER, Peter F. *Inovação e espírito empreendedor*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- EMMENDOERFER, Magnus L. (Org.). *Organizações públicas, inovações e políticas de desenvolvimento*. Viçosa: IPPDS/UFV, 2017. Disponível em: [http://www.posadministracao.ufv.br/?page\\_id=79](http://www.posadministracao.ufv.br/?page_id=79).
- EMMENDOERFER, Magnus L.; VALADARES, Josiel L.; HASHIMOTO, Marcos. Evidências do empreendedorismo interno em organizações no contexto da inovação. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, v. 9, n. 2, p. 144, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2011v13n30p88>
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Manual do 22º Concurso Inovação no Setor Público*. Brasília: Enap, 2017. Disponível em: [https://inovacao.enap.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/22\\_Concurso\\_Inovacao\\_Manual.pdf](https://inovacao.enap.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/22_Concurso_Inovacao_Manual.pdf). Acesso em: 30 out. 2018.
- ENDEAVOR. Índice de cidades empreendedoras - BRASIL 2014. Disponível em: <http://info.endeavor.org.br/ice2014>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. Índice de cidades empreendedoras – BRASIL 2015. Disponível em: <https://endeavor.org.br/indice-cidades-empreendedoras-2015/>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. Índice de cidades empreendedoras – BRASIL 2016. Disponível em: <https://endeavor.org.br/indice-cidades-empreendedoras-2016/>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. Índice de cidades empreendedoras – BRASIL 2017. Disponível em: <https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/6588/1512651268AF-REAL-ICE-2017-web.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.
- EVANS, Peter. Reinventing the bourgeoisie: State entrepreneurship and class formation in dependent capitalist development. *American Journal of Sociology*, v. 88, p. S210-S247, 1982.
- FAIA, Valter Da S.; ROSA, Marco A. G.; MACHADO, Hilka P. V. Alerta Empreendedor e as abordagens causation e effectuation sobre empreendedorismo. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 18, n. 2, p. 196-216, 2014.
- FARIA, Adriana Ferreira de. O que é “Inovação”, seus tipos, e como tal fenômeno relaciona-se com uma forte estrutura institucional para o desenvolvimento científico. In: SOARES, Fabiana De Menezes; PRETE, Esther Kulkamp Eyng. *Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei M321 nº 13.243/2016*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 20-39.
- FRAGA, Brendow 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.
- FREEMAN, John. State entrepreneurship and dependent development. *American Journal of Political Science*, p. 90-112, 1982.
- GIACOMINI, Carlos H. (Org.). *Gestão para resultados em Curitiba: a experiência de contratualização*. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública (Imap), 2009. Disponível em: [http://imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/2010\\_0001\\_Gestao\\_Resultados\\_Curitiba.pdf](http://imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/2010_0001_Gestao_Resultados_Curitiba.pdf)

GOMES, Ricardo Corrêa. Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of English local authorities. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 1, p. 177-202, 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552005000500009>

GONÇALO, Cláudio R.; Borges, Maria L.; Cassol, Alessandra; Moré, Rafael P. O. Storytelling para a identificação de estratégia como prática. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 12, n. 1, p. 131-153, 2013.

G.NOVA. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *Kit de Ferramentas Design Thinking Aplicado ao Serviço Público*. Brasília: Enap, 2017. Disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3138/1/Toolkit\\_DTSP\\_ENAP.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3138/1/Toolkit_DTSP_ENAP.pdf). Acesso em: 28 out. 2018.

GUIMARÃES, Tadeu B.; BERNARDI, Mônica M. E. *Empreendedores públicos no governo de Minas Gerais*: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

HALPERN, David. What works? The rise of experimental government. *Civil Service Quarterly*, v. 27, 2015. Disponível em: <https://quarterly.blog.gov.uk/2015/01/27/what-works-the-rise-of-experimental-government/>. Acesso em: 31 out. 2018.

HAYTON, James C. Promoting corporate entrepreneurship through human resource management practices: a review of empirical research. *Human Resource Management Review*, v. 15, n. 1, p. 21-41, 2005.

HÉBERT, Robert F.; LINK, Albert N. Historical perspectives on the entrepreneur. *Foundations and trends in entrepreneurship*, v. 2, n. 4, p. 261-408, 2006. Disponível em: [https://libres.uncg.edu/ir/uncg/f/A\\_Link\\_Historical\\_2006.pdf](https://libres.uncg.edu/ir/uncg/f/A_Link_Historical_2006.pdf). Acesso em: 31 out. 2017.

HISRICH, Robert D.; PETERS, Michael P.; SHEPHERD, Dean A. *Empreendedorismo*. 9. ed. Porto Alegre: AMGH Editora, 2014.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *2016 Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal*. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad C). Brasília: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=19937&t=resultados>. Acesso em: 27 out. 2018.

INOVAGOV. Blog da Rede de Inovação no Setor Público. *Tendências de inovação no setor público*. 2017. Disponível em: <http://redeinovagov.blogspot.com.br/2017/07/tendencias-de-inovacao-no-setor-publico.html>. Acesso em: 29 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Junte-se a nós*. 2018. Disponível em: <http://inova.gov.br/junte-se-a-nos/>. Acesso em: 29 out. 2018.

ISIDRO-FILHO, Antônio. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 165-178. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8086/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%ABlico\\_teor%C3%AAs%20e%20casos%20no%20Brasil.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8086/1/Inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%ABlico_teor%C3%AAs%20e%20casos%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 5 Nov. 2017.

- JULIEN, Pierre-André. *Empreendedorismo regional e a economia do conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. Start-up governments, or can bureaucracies innovate? *Ineteconomics*, jan. 2016. Disponível em: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/start-up-governments-or-can-bureaucracies-innovate>.
- KEARNEY, Claudine; HISRICH, Robert; ROCHE, Frank. Facilitating public sector corporate entrepreneurship process: A conceptual model. *Journal of Enterprising Culture*, v. 15, n. 03, p. 275-299, 2007.
- KEARNEY, Claudine; HISRICH, Robert D.; ROCHE, Frank. 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.
- KETTL, Donald F. A Revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 75-122.
- KIRZNER, Israel M. *Perception, opportunity, and profit: studies in the theory of entrepreneurship*. Chicago: The University of Chicago Press, 1979.
- KNIGHT, Frank H. *Risk, uncertainty and profit*. New York: August M. Kelley, 1921.
- Kingdon, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- KLEIN, Peter G.; Mahoney Joseph T.; MCGAHAN, Anita M.; PITELIS, Christos. N. Toward a theory of public entrepreneurship. *European Management Review*, v. 7, p. 1-15, 2010.
- LANDSTRÖM, Hanz; LOHRKE, Franz. *Historical foundations of entrepreneurship research*. Great Britain: Edward Elgar Publishing, 2010.
- LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Eds.). *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LEWIN, Kurt. Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, v. 2, n. 4, p. 34-46, 1946.
- \_\_\_\_\_. *Field theory in social science: selected theoretical papers by Kurt Lewin*. London: Tavistock, 1952.
- LEYDEN, Dennis Patrick; LINK, Albert N. *Public sector entrepreneurship: US technology and innovation policy*. New York: Oxford University Press, 2015.
- LIMA, Simone F. A.; DANTAS, Cristiane F.; TEIXEIRA, Rivanda M.; ALMEIDA, Moisés A. Empreendedorismo público e orientação empreendedora em instituições federais de ensino. *Revista de Ciências da Administração*, v. 20, n. 50, p. 44-60, 2018.
- LUCAS, David S. Evidence-based policy as public entrepreneurship. *Public Management Review*, v. 20, n. 11, p. 1602-1622, 2017.
- LUMPKIN, G. Tom; DESS, Gregory G. Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance. *Academy of management Review*, v. 21, n. 1, p. 135-172, 1996.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins, 1998.
- MARTES, Ana Cristina Braga. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 30, n. 2, p. 254-270, 2010.

- MCCLELLAND, David C. *The achieving society*. Nova York: Irvington Publishers, 1961.
- MOORE, Mark H. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 2, p. 151-179, 2007. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/169/174>. Acesso em: 31 out. 2017.
- MORAIS, Fábio R.; SANTOS, Juliana B. Refinando os conceitos de cocriação e coprodução: resultados de uma crítica da literatura. *Revista Economia & Gestão*, v. 15, n. 40, p. 224-250, 2015.
- MORAIS, Mateus C. A.; VALADARES, Josiel L.; EMMENDOERFER, Magnus L.; TONELLI, Dany. Polissêmias do empreendedorismo no setor público. *Revista ReGePe*, v. 4, n. 1, p. 26-53, 2015. Disponível em: [http://www.regepe.org.br/index.php/regepe/article/download/200/pdf\\_1](http://www.regepe.org.br/index.php/regepe/article/download/200/pdf_1). Acesso em: 30 mar. 2017.
- MORRIS, Michael H; JONES, Foard F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 24, n. 1, p. 71-91, 1999.
- MORRIS, Michael H.; KURATKO, Donald F.; COVIN, Jeffrey G. *Corporate entrepreneurship and innovation: entrepreneurial development within organizations*. 2. ed. Mason, OH: Thomson/South-Western, 2008.
- MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Innovation in the public sector*. London: Strategy Unit; Cabinet Office, 2003.
- NASRA, Rasha; DACIN, M. Tina. Institutional arrangements and international entrepreneurship: the State as institutional entrepreneur. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 34, n. 3, p. 583-609, 2010.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. Rio de Janeiro: Arti/Finep, 2005. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Embracing innovation in government: global trends*. Paris: OCDE, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)/Eurostat. *Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. 4. ed. Luxembourg: OECD Publishing, Paris/Eurostat. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONU/BR). *17 Objetivos para transformar nosso mundo*. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 03 out. 2018.
- OSBORNE, David; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- OSTROM, Elinor. *Public entrepreneurship: a case study in ground water basin management*. Unpublished Dissertation, University of California, Los Angeles, Los Angeles, CA, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Governing the commons: the evolution of institutional forms of collective action*. Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- OUROPRETO.COM.BR. *Marca Ouro Preto*. <http://www.ouopreto.com.br/secao/artigo/>

[marca-ouro-preto-para-uso-de-todos](#). Acesso em: 5 Nov. 2017.

OXMAN, Andrew D.; LAVIS, John N.; LEWIN, Simon; FRETHEIM, Atle. SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP). 1. What is evidence-informed policymaking? *Health Research Policy and Systems*, v.7, s1, p. 1-22, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1186/1478-4505-7-S1-S1>.

PAGE, Stephen. What's new about the New Public Management? Administrative change in the human services. *Public Administration Review*, v. 65, n. 6, p. 713-727, 2005.

PAWSON, Ray. *Evidence-based policy: a realist perspective*. London: Sage, 2006.

PEARCE II, John A.; KRAMER, Tracy Robertson; ROBBINS, D. Keith. Effects of managers' entrepreneurial behavior on subordinates. *Journal of Business Venturing*, v. 12, n. 2, p. 147-160, 1997.

PEARSON, Christine M.; CLAIR, Judith A. Reframing crisis management. *Academy of Management Review*, v. 23, n. 1, p. 59-76, 1998.

PECK, Jamie. Political economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. *Economic Geography*, v. 78, n. 3, p. 331-360, 2002.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. *Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

PELAEZ, Carlos. Review of Judith Tandler 'Electric power in Brazil: entrepreneurship in the public sector'. *The Journal of Economic History*, v. 29, p. 820-821, 1969.

PEREIRA, Isabella M.; Oliveira, Denis R.; Valadares, Josiel L.; Emmendoerfer, Magnus L. Comportamento empreendedor no setor público: análise comparada de dois presidentes do Brasil. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, v. 5, n. 2, p. 1-25, 2016.

PINCHOT III, Gifford. *Intrapreneuring: por que você não precisa deixar a empresa para tornar-se um empreendedor*. São Paulo: Harbra, 1989.

PLATÃO. *A República*. 4. ed. Belém: Ed. UFPA, 2016.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). *Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos – Guia PMBOK*. 6. ed. EUA: Project Management Institute, 2017.

POLLITT, Christopher. Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, v. 2, n. 2, p. 181-199, 2000.

PRAHALAD, Coimbatore K.; Ramaswamy, Venkat. The co-creation connection strategy and business. *Strategy and Business Issue*, v. 27, p. 50-61, 2002.

\_\_\_\_\_. *O futuro da competição: como desenvolver diferenciais inovadores em parceria com os clientes*. São Paulo: Saraiva, 2004.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. *Nueva gramática del neo-liberalismo: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

\_\_\_\_\_. Del homo oeconomicus al homo redemptoris: emprendimiento y Nuevo Neoliberalismo. *Otra Economía*, v. 4, n. 6, p. 181-206, 2010.

PUTTICK, Ruth; BAECK, Peter; COLLIGAN, Philip. *The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Londres: Nesta & Bloomberg Philantropies, 2014.

RAMOS, Maíra C.; SILVA, Everton N. Como usar a abordagem da Política Informada por Evidência na saúde pública? *Saúde em Debate*, v. 42, p. 296-306, 2018.

RECIFE. Recife: capital da criatividade. Disponível em: <http://vivarecife365dias.visit.recife.br/>. Acesso em: 28 out. 2018.

RIBEIRO, Henrique C. M.; TAVARES, Vanessa C. M.; COSTA, Benny K. Cocriação de valor: uma bibliometria de 2000 a 2014. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, v. 9, n. 1, p. 118-151, 2016.

ROBERTS, Nancy C; KING, Paula J. Policy entrepreneurs: their activity structure and function in the policy process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 1, n. 2, p. 147-175, 1991.

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

SADLER, Robert J. Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon. *Australian Journal of Public Administration*, v. 59, n. 2, p. 25-43, 2000.

SARASVATHY, Sara D. *Effectuation: elements of entrepreneurship expertise*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.

SAY, Jean B. *Traité d'économie politique: ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent ou se consomment les richesses* [1803]. Disponível em: <http://sbisrvntweb.uqac.ca/archivage/13868104t1.pdf>. Acesso em 02 nov. 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. *The theory of economic development*. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

\_\_\_\_\_. A resposta criadora na história econômica. In: LUCAS, Fábio (Org.). *Economia e Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

\_\_\_\_\_. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage, 2016.

SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo Alves; ITO, Letícia Elena. Os *think tanks* na América Latina e a produção de conhecimento aplicado à política pública. *Revista Brasileira de Tecnologias Sociais*, v. 4, n. 2, p. 117-126, 2018.

SECCHI, Leonardo; ITO, Letícia Elena. *Think tanks* e universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em política pública. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 46, p. 333-354, 2015.

SHANE, Scott; VENKATARAMAN, S. The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of Management Review*, v. 25, n. 1, p. 217-226, jan. 2000.

SHAW, Elizabeth; O'LOUGHLIN, Andrew; MCFADZEAN, Elspeth. Corporate entrepreneurship and innovation part 2: a role-and process-based approach. *European Journal of Innovation Management*, v. 8, n. 4, p. 393-408, 2005.

SILVA, Eduardo R.; LARENTIS, Fabiano; DIAS, Deise T. O lado negro do storytelling nas organizações: a importância da reflexão. *Revista de Administração IMED*, v. 8, n. 1, p. 51-77, 2018.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

STEINMUELLER, W. Edward. Innovation studies at maturity. In: FAGERBERG, Jan; MARTIN, Ben R.; ANDERSEN, Esben Sloth (Eds.). *Innovation studies: evolution and future challenges*. Oxford: OUP, 2013. p.147-186

- THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- TUROK, Ivan. The distinctive city: pitfalls in the pursuit of differential advantage. *Environment and planning A*, v.41, n.1, p.13-30, 2009.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Creative Cities Network*. 2018. Disponível em: <https://en.unesco.org/creative-cities/>. Acesso em: 29 out. 2018.
- VALADARES, Josiel L. *Orientação empreendedora na administração pública: análise da trajetória e das implicações da criação e manutenção do cargo de empreendedor público em Minas Gerais – Brasil*. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG.
- VALADARES, Josiel L.; EMMENDOERFER, Magnus L. Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 16, n. 5, p. 723-743, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552012000500006>.
- \_\_\_\_\_. A Incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, n. 41, p.82-98, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17n41p82>
- VALLADARES, Paulo S. D. A.; VASCONCELLOS, Marcos A.; SÉRIO, Luiz C. Capacidade de inovação: revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 18, n. 5, p. 598-626, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20141210>
- VENKI. *Técnicas de criatividade*. Blog. Disponível em: <http://www.venki.com.br/blog/tecnicas-de-criatividade>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- VERGA, Everton; SOARES DA SILVA, Luiz F. Empreendedorismo: evolução histórica, definições e abordagens. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, v. 3, n. 3, p. 3-30, 2014.
- WE ARE SOCIAL. *2018 Global Digital Report*. [relatório]. Disponível em: <https://wearesocial.com/blog/2018/01/global-digital-report-2018>. Acesso em: 27 out. 2018.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 4. ed. Brasília: EdUnB, 2009. (v. 2).
- WU, Xu; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/1/2555>. Acesso em: 29 out. 2018.
- XAVIER, Roberto S. Desenvolvendo tecnologia nuclear com gestão auto-orientada e baixa inserção social: o caso do insulamento burocrático da Comissão Nacional de Energia Nuclear. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2011, Bahia. *Anais...* Bahia: EnANPAD/ANPAD, 2011. CD.
- YOUNG, John; MENDIZABAL, Enrique. *Helping researchers become policy entrepreneurs: how to develop engagement strategies for evidence-based policy-making*. London: Overseas Development Institute. Briefing Paper, v. 53, 2009.
- ZAMPETAKIS, Leonidas; MOUSTAKIS, Vassilis. Fostering corporate entrepreneurship through internal marketing: implications for change in the public sector. *European Journal of Innovation Management*, v. 10, n. 4, p. 413-433, 2007.
- \_\_\_\_\_. An exploratory research on the factors stimulating corporate entrepreneurship in the Greek public sector. *International Journal of Manpower*, v. 31, n. 8, p. 871-887, 2010.