

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSITTUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS/GV
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

LUIS EDUARDO FREITAS DINIZ E MARTINS

**A INOVAÇÃO E O INTRAEMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO: O
CASO DO SAAE DE GOVERNADOR VALADARES-MG.**

Governador Valadares

2021

LUIS EDUARDO FREITAS DINIZ E MARTINS

**A INOVAÇÃO E O INTRAEMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO: O
CASO DO SAAE DE GOVERNADOR VALADARES-MG.**

Monografia apresentada ao curso de Administração do Departamento de Administração do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração. Orientador: Prof. Dr. Alcielis de Paula Neto.

Governador Valadares

2021

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Sayonara e Vilmar, que sempre me apoiaram e me ajudaram a manter sempre o caminho correto.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, que sempre esteve ao meu lado, me sustentando, me apoiando e me iluminando em todos os momentos.

Ao meu pai Vilmar e a minha mãe Sayonara, que nunca desistiram de tentar me proporcionar o melhor que eles podiam, mesmo que isso lhes fosse custoso. A eles, por terem me apoiado e me incentivado nos piores momentos dessa caminhada.

À Carla, que esteve comigo em muitos dos momentos mais agradáveis e também em nos momentos de tristeza.

Aos meus amigos, com os quais pude compartilhar diversas risadas, transformando uma jornada que é turbulenta em uma caminhada calma e alegre.

Aos meus professores, que compartilharam um pouco dos seus conhecimentos comigo, e que ensinaram muito neste período.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, que me proporcionou cursar uma educação superior de qualidade.

E também ao professor Alcielis, que me ajudou durante a elaboração deste trabalho.

“Nada é menos produtivo do que tornar eficiente algo que nem deveria ser feito” (Peter
Drucker)

RESUMO

As últimas décadas do século XX foram palco de várias mudanças na organização do Estado. Podemos generalizar essas mudanças pelo nome Nova Gestão Pública, que entre muitos fatores, propunha às organizações do primeiro setor as técnicas, normas e comportamentos usualmente encontrados no segundo setor. Entre esses conceitos estão a inovação e o empreendedorismo. No imenso arcabouço teórico no qual está inserido o empreendedorismo, este trabalho se foca no tema intraempreendedorismo. É diante deste fato que este trabalho se situa, uma vez que ele busca analisar a percepção de gestores públicos sobre a inovação e o intraempreendedorismo dentro do setor público em uma organização autárquica localizada no município de Governador Valadares – MG. Caracterizada como uma pesquisa qualitativa, os dados foram coletados através de entrevistas semiestruturadas, que foram gravadas e posteriormente transcritas. Para a análise dos dados obtidos, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, que foi realizada com o auxílio do *software* livre IRAMUTEQ®, que encontrou 5 categorias, que foram: 1) Da Administração Pública, 2) Ambiente, 3) Serviços Prestados, 4) Serviço Público e 5) Empreendedorismo e Inovação. Os dados revelaram que os gestores consideram a organização em que trabalham como sendo empreendedora, mas no que diz respeito à inovação, consideram que ainda há um caminho para percorrer para poder ser considerada uma empresa inovadora.

Palavras-chave: Empreendedorismo no Setor Público. Inovação no Setor Público. Nova Gestão Pública. Estado. Intraempreendedorismo.

ABSTRACT

The last decades of the 20th century were the scene of several changes in the organization of the State. We can generalize these changes by the name New Public Management, which, among many factors, proposed to organizations in the first sector the techniques, norms and behaviors usually found in the second sector. Among these concepts are innovation and entrepreneurship. In the immense theoretical framework in which entrepreneurship is inserted, this work focuses on the intrapreneurship theme. It is in front of this fact that this work is situated, since it seeks to analyze the perception of public managers about innovation and intrapreneurship within the public sector in an autarchic organization located in the municipality of Governador Valadares – MG. Characterized as a qualitative research, data were collected through semi-structured interviews, which were recorded and later transcribed. For the analysis of the data obtained, the technique of content analysis was used, which was performed with the aid of the free software IRAMUTEQ®, which found 5 categories, which were: 1) Public Administration, 2) Environment, 3) Services Provided, 4) Public Service and 5) Entrepreneurship and Innovation. The data revealed that managers consider the organization in which they work to be entrepreneurial, but with regard to innovation, they consider that there is still a way to go in order to be considered an innovative company.

Keywords: Entrepreneurship in the Public Sector. Innovation in the Public Sector. New Public Management. State. Intrapreneurship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diferença entre gerentes tradicionais e intraempreendedores	26
Figura 2 – Dimensões da Orientação Empreendedora	27
Figura 3 – Nuvem de palavras do <i>corpus</i>	35
Figura 4 – Classificação Hierárquica Descendente das representações das categorias e subcategorias	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Semelhanças e diferenças entre o empreendedorismo público e privado ...	19
Quadro 2 – Perfil dos entrevistados	36

Sumário

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Justificativa	12
1.2	Objetivos	13
1.2.1	Objetivo Geral	13
1.2.2	Objetivos Específicos.....	13
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	15
2.1	A Nova Gestão Pública	15
2.2	O Empreendedorismo no Setor Público (ESP).....	16
2.3	Inovação e empreendedorismo no setor público	21
2.4	O empreendedorismo corporativo / empreendedorismo interno	23
2.5	O intraempreendedorismo no setor público	24
2.6	Orientação Empreendedora (OE) no setor público.....	26
3	METODOLOGIA.....	29
3.1	Tipo de pesquisa e a abordagem	29
3.2	Unidades de análise	30
3.3	Coleta de dados e os participantes da pesquisa	32
3.4	Análise e tratamento dos dados	32
3.3.1	Utilização do IRAMUTEQ® na análise de conteúdo	34
4	Análise dos dados.....	36
4.1	Categoria de Serviços	39
4.2	Categoria do Empreendedorismo e Inovação no Setor Público	42
4.3	Empreendedorismo e Inovação – Classe 5.....	46
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
	REFERÊNCIAS.....	56
	APÊNDECE a - PRIMEIRO MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	59

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, várias transformações foram evidenciadas no âmbito do setor público, o que demonstra um aumento das expectativas de modernização, e este processo tem sido relacionado às noções comportamentais e gerenciais, embutidos de conceitos e práticas, que eram, até então, próprias e restritas à esfera das organizações empresariais (LIMA et al., 2018). Essas mudanças se tornaram evidentes a partir do final do século passado, com o surgimento da chamada Nova Gestão Pública (NGP).

Diante deste ambiente em mutação, uma oportunidade de conseguir tal feito é por meio do empreendedorismo. Como explica Huggins, Morgan e Williams (2015), este está sendo cada vez mais reconhecido como um elemento crucial para o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Neste sentido, o empreendedorismo se torna uma ferramenta fundamental para que as organizações possam se desenvolver, tanto internamente quanto externamente. Contudo, tradicionalmente, o empreendedorismo foi tido como um fenômeno inerente apenas às organizações privadas.

A utilização de métodos empreendedores dentro do setor público começou se apresenta como uma forma deste ambiente de se tornar mais eficiente, visando aumentar a entrega de valor das corporações públicas para a sociedade, tendo em vista que este é o seu objetivo maior.

Nos últimos anos, com a ascensão da Nova Gestão Pública, alguns conceitos de gestão praticados anteriormente apenas na iniciativa privada foram introduzidos na esfera pública. Uma dessas práticas foi o empreendedorismo, que neste setor, como mostram Luke, Verreynne e Kearins (2016) citando Osbourne e Gaebler (1992), implica em, dentre outras coisas, uma busca por inovação visando alcançar uma maior eficiência e eficácia. Assim como no setor privado, o empreendedorismo no setor público busca pelas oportunidades que podem ser utilizadas para melhorar os processos existentes dentro da organização e, assim, poder criar mais valor para a sociedade em que está inserida.

Em vistas a isso é que se propõe estudar o empreendedorismo no setor público. Para tanto, foi selecionada uma empresa pública situada na cidade de Governador Valadares, que se encontra no leste de Minas Gerais. A empresa em questão é o **Serviço Autônomo de Água e Esgoto** (SAAE), que é uma autarquia do poder público municipal. A empresa foi escolhida pelo fato de ser uma instituição de renome na cidade, bem como por realizar serviços que são

essenciais para o convívio social, ou seja, a distribuição e o tratamento de água e a coleta e o tratamento de esgoto. Diante desse fato, o empreendedorismo pode ser uma forte ferramenta no auxílio da entrega de valor pela empresa.

O empreendedorismo, tanto no setor privado como também no setor público, apresenta várias vertentes, representando assim uma certa dificuldade apresentar um consenso na literatura sobre o mesmo. Diante disso, este trabalho foca na vertente do **Intraempreendedorismo**, que de maneira simplista pode ser caracterizado como sendo a buscar por parte dos funcionários de uma determinada organização pela inovação, independente do seu enquadramento, lugar ou momento (TEIXEIRA et al., 2019). O processo de inovação é essencial para que o intraempreendedorismo surja dentro de uma organização, e como explicam Marques et al. (2017), o empreendedorismo e a inovação podem ser muito úteis para o setor público, especialmente com o uso de inovações organizacionais.

Diante do exposto, este trabalho se orienta por uma questão-chave: qual a percepção dos agentes públicos que trabalham no SAAE do município de Governador Valadares quanto às possibilidades da inovação e do intraempreendedorismo na organização em que eles atuam para melhorar a entrega de valor social?

1.1 Justificativa

A escolha deste tema de pesquisa se baseia na união de duas grandes áreas da Administração, que são a Gestão Estratégica e o Empreendedorismo e a Administração Pública. Essas áreas, mesmo que distintas, precisam estar caminhando juntas, para que os serviços públicos possam se manter atualizados, e assim, serem eficientes para com os seus clientes, isto é, a sociedade.

Diante do exposto, este problema se faz relevante pois, à medida que o empreendedorismo é aplicado em organizações do setor público, estas encontram nele uma forma de poder melhorar o seu funcionamento e assim, aumentar a sua resposta para a sociedade. Para isso, é necessário que se mantenha uma busca constante pela inovação. Emmendoerfer (2019) explica que a inovação no setor público tem sido um crescente interesse por parte da comunidade política na história de formação do Estado moderno, inclusive no Brasil, para lidar com os desafios socioeconômicos de seu território nacional e também das suas relações com outros países.

Como a função de uma organização pública é proporcionar à sociedade em que ela está inserida uma melhoria da qualidade de vida, o empreendedorismo surge como uma

metodologia de serviço e como um espírito que pode promover a mudança no tratamento do próprio serviço fornecido. Assim, escolheu-se este tema devido ao fato de as organizações públicas serem instituições que precisam estar em constante mudança a fim de atender aos novos desejos e necessidades da população, uma vez que essas variáveis mudam com o tempo, sendo influenciados pelo contexto social vigente, a cultura e as transformações sociais, e o empreendedorismo é uma ferramenta que pode auxiliar muito nesse processo de transformação do serviço público.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a percepção que gestores públicos tem acerca da inovação e do intraempreendedorismo em uma instituição do serviço público municipal de Governador Valadares – MG.

1.2.2 Objetivos Específicos

- i. Identificar quais são os aspectos que dificultam as ações empreendedoras dentro da organização da Administração Pública Indireta no município de Governador Valadares – MG.
- ii. Identificar como o processo de tomada de decisão pode incentivar o processo inovativo e o empreendedorismo dentro da organização.
- iii. Identificar possíveis atividades inovadoras e empreendedoras no contexto das organizações em estudo.

Por fim, este trabalho é organizado em cinco seções. A primeira delas é a presente introdução, onde estão expostos o problema de pesquisa, a justificativa para a escolha do tema abordado no trabalho e os objetivos geral e específicos. Na segunda seção tem-se a revisão de literatura, onde foram apresentados os conceitos inerentes ao tema estudado. Esta sessão foi dividida em cinco subseções, que são: a nova gestão pública; o empreendedorismo no setor público; inovação e empreendedorismo no setor público; o empreendedorismo corporativo/interno; e a orientação empreendedora no setor público. Na terceira seção, foi apresentada a metodologia utilizada na elaboração desta pesquisa. Este trabalho possui uma abordagem qualitativa e descritiva, sendo categorizada como um estudo de caso. Para a coleta

de dados foi realizada por meio de entrevistas que foram gravadas e posteriormente transcritas, onde foi utilizado um roteiro semiestruturado. Para a análise dos dados, foi aplicada a análise de conteúdo categorial, o que tornou possível atender aos objetivos desta pesquisa. Para tanto, utilizou-se do *software* IRAMUTEQ®. Na próxima seção, foram discutidos os dados obtidos por meio das entrevistas realizadas, associando estes com a teoria ora levantada. Por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais, versando sobre os resultados alcançados pela pesquisa, bem como as suas limitações e sugestões para possíveis trabalhos futuros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A Nova Gestão Pública

As últimas décadas do século XX, bem como o início do novo milênio, foram palco de uma grande mudança no modelo de organização do Estado. Essa mudança é rotulada de maneira simplista como uma convergência de práticas na gestão do serviço público, constituindo assim uma nova gestão pública (EDWARDS et al., 2002). De acordo com Secchi (2010), essa onda de mudanças foi certamente a mudança qualitativa mais significativa nas práticas e discursos na administração pública desde que o modelo burocrático se cristalizou nas organizações públicas das democracias ocidentais.

No contexto brasileiro, essas mudanças começaram a partir da década de 1990, mais precisamente no ano de 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para o cargo de presidente de república. Até então, vigorada no país um modelo de organização estatal baseado na burocracia proposta pelo sociólogo alemão Max Weber no início do século XX. Conjuntamente ao modelo burocrático, o modelo patrimonialista – oriundo dos tempos de colônia e do Império, ainda mantinha alguns resquícios dentro da Administração Pública brasileira. Valadares e Emmendoerfer (2012) explicam que a suscesão entre estes modelos não é linear, de forma que é possível encontrar momentos de prevalência de cada um deles de forma mais acentuada.

Tendo vigorado durante quase todo o século XX como o modelo fundamental da organização do Estado, o modelo burocrático não mais conseguia sustentar as demandas da sociedade, não garantindo rapidez, boa qualidade de atendimento nem a diminuição dos custos para os serviços prestados ao público (SILVA et al., 2018). Diante disso, Bresser-Pereira (1997) explica que a Nova Gestão Pública emergiu na segunda metade do século XX, como uma resposta direta à crise do Estado, para enfrentar a crise fiscal, como uma estratégia de redução de custos e como forma de tornar mais eficiente a gestão dos diversos e imensos serviços que cabem ao Estado, e também como um instrumento de proteção do patrimônio público. Nos dizeres de Bresser-Pereira (1997, p. 13): “Enquanto a administração pública burocrática é auto-referida, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão”.

Neste contexto, diversos valores foram provocando mudanças em como os praticantes e os estudiosos operam no campo da administração pública (SECCHI, 2010). Em meio a essas mudanças, um aspecto que se tornou bastante importante para a efetivação desta

transformação é o empreendedorismo que, durante muito tempo, esteve ligado principalmente ao setor privado (BORGES; ROMANIELLO; BRITO, 2016).

De acordo com Bresser-Pereira (1997), a questão central dessas mudanças foi a redefinição do novo Estado que estava surgindo em um mundo globalizado. Secchi (2010) explica que neste período diversos níveis de governos estiveram envolvidos num processo progressivo e cumulativo de reformas na gestão pública, entre elas a Nova Gestão Pública, o Governo Empreendedor (GE) e a Governança Pública (GP). Neste ambiente de transformações, novas ferramentas foram introduzidas dentro do serviço público, como explica Zerbinati (2012), assim a privatização, o foco na gestão estratégica, a consideração dos cidadãos como clientes, a introdução de métodos financeiros inovadores e a criação de serviços competitivos representam algumas das reformas empreendidas pelos governos ocidentais em face da filosofia da Nova Gestão Pública.

De acordo com Valadares e Emmendoerfer (2012), a partir da Nova Gestão Pública, a organização pública deveria ser concebida, organizada e gerenciada com uma orientação para o mercado, isto é, devem ser utilizados no setor público os conceitos que são utilizados no setor privado, como desempenho, redução de custo, eficiência, produtividade e visão focada nos clientes – estes são a sociedade civil propriamente dita. Como explicam Borges, Romaniello e Brito (2016), a necessidade de direcionar melhor os recursos públicos e a necessidade de uma maior efetividade nos serviços fornecidos são pontos que têm rogado por mudanças e o setor público, então, busca maneiras inovadoras para que isso possa acontecer, como consequência das perspectivas da NGP.

Diante deste fenômeno de metamorfose, surgiu o empreendedorismo público, que é formado pela interseção entre os campos da administração pública e o empreendedorismo (NAJMAEI; SADEGHINEJAD, 2016). No setor público, como os princípios da NGP foram introduzidos, o empreendedorismo é chamado como um meio de melhorar o desempenho das organizações públicas (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012).

2.2 O Empreendedorismo no Setor Público (ESP)

São vários os autores que exploram o conceito e as raízes do empreendedorismo, como Valadares e Emmendoerfer (2015), Najmaei e Sadeghinejad (2016) e Quinn e Courtney (2016). Valadares e Emmendoerfer (2015) explicam que o primeiro sentido da palavra empreendedorismo se originou do latim *imprehendere*, que significa prender nas mãos, assumir e fazer. De acordo com Najmaei e Sadeghinejad (2016), o empreendedorismo tem a origem

na economia, e argumenta-se que a noção de empreendedorismo é tão antiga quanto à própria economia.

Quinn e Courtney (2016) argumentam que o empreendedorismo não se resume apenas à empresa, ele é na verdade uma forma específica de comportamento econômico que é atribuída principalmente a indivíduos e empresas. Contudo, para estes autores, o empreendedor é diferente dos outros agentes econômicos, porque ele está disposto a absorver mais riscos ou são capazes de responder com mais flexibilidade a ‘choques externos’ (QUINN; COURTNEY, 2016). Diante do exposto, tem-se então que o empreendedorismo tem a ver com as ações comprometidas, engajadas e que rompem com a atitude natural das pessoas (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

O empreendedorismo foi concebido como o processo pelo qual os indivíduos, por conta própria ou dentro das organizações, buscam oportunidades sem levar em consideração os recursos que atualmente controlam (ANALOU; MOHMMAD; KHANIFAR, 2009). Quinn e Courtney (2016) explicam que o empreendedorismo é um evento social e culturalmente incorporado, que depende de indivíduos que usam suas redes sociais para fazer as coisas acontecerem. Assim, pode-se perceber que o empreendedorismo não é um acontecimento isolado, mas sim o somatório de fatores sociais que se agrupam para a realização de coisas novas.

No entanto, embora a importância de promover a atividade empreendedora seja amplamente reconhecida, houve muito debate acerca da existência, natureza e aplicação do empreendedorismo no setor público (LUKE; VERREYNNE, 2006). Neste sentido, os autores continuam que os líderes políticos estão cada vez mais interessados em promover o empreendedorismo em empresas do setor público, na tentativa de melhorar o desempenho do governo. Contudo, essas definições estão mais relacionadas com as atividades praticadas no setor privado. Enquanto neste setor, as contribuições e os desafios do empreendedorismo já foram e ainda são vastamente estudados, no setor público, especialmente no Brasil, os estudos sobre esse assunto ainda são muito incipientes (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

O ESP foi apresentado como a busca deliberada por mudanças inovadoras, a geração de novas fontes de receita e prestação de serviços apropriados através do envolvimento dos cidadãos e a inovação contínua para alcançar uma maior eficiência e eficácia (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2016). Já Zerbinati e Souitaris (2005) sugerem que o empreendedorismo no setor público é o processo de criação de valor para o cidadãos, reunindo combinações únicas de recursos públicos e/ou privados para explorar as oportunidades sociais. Seguindo este pensamento, Edwards et al (2002) explicam que o

objetivo do empreendedorismo público é a geração de benefícios sociais. Os autores explicam que este construto era visto como tendo as mesmas características do empreendedorismo compreendido no setor privado, mas com a criação de capital social – ou valor, substituindo a motivação do lucro como seu principal motivador.

Definir com clareza o que é o empreendedorismo é uma tarefa bastante árdua, pois este é um campo bastante vasto, que pode incluir várias áreas do conhecimento, como a economia e a psicologia. “Os temas do empreendedorismo e da inovação têm sido pouco estudados quando se referem ao setor público, de forma que ainda faltam interpretações mais exatas sobre o que significa ser um empreendedor público” (MARQUES et al., 2017).

Contudo, vários autores se empenharam em desenvolver um conceito para o empreendedorismo dentro do setor público. Para Shane e Venkataraman (2000), o empreendedorismo envolve o nexo de dois fenômenos distintos e complementares: a presença de oportunidades lucrativas e a presença de indivíduos empreendedores. No primeiro fenômeno, o empreendedorismo tem tudo a ver com a descoberta e a exploração de oportunidades anteriormente não exploradas (NAJMAEI; SADEGHINEJAD, 2016). No segundo, os indivíduos que melhor toleram a ambiguidade entre o risco e a oportunidade parecem ser mais inovadores, assumem mais os riscos e exibem comportamentos mais proativos, sendo conseqüentemente mais empreendedores (ANALOUÏ; MOHMMAD; KHANIFAR, 2009).

O empreendedorismo dentro do setor público tem como características a orientação para os riscos em determinadas áreas do setor público, a inovação na prestação dos serviços, a alavancagem de recursos, o uso de parcerias para criar valor agregado e a solução de problemas (EDWARDS et al., 2002). Outras características dos empreendedores públicos percebidas na literatura são a capacidade cognitiva e a percepção autogerencial e administrativa (ANALOUÏ; MOHMMAD; KHANIFAR, 2009).

Diante destas características, o empreendedorismo no setor público pode ser definido como sendo o comportamento gerencial de recombinação dos recursos do ambiente externo e a exploração constante das oportunidades para fornecer resultados além das expectativas, a fim de criar valor social (ANALOUÏ; MOHMMAD; KHANIFAR, 2009; EDWARDS et al., 2002).

Assim, explicam Teixeira et al. (2019) que

O empreendedor tem como função reformular um método ou maneira existente, podendo até então criar algo novo. Estes atores podem fazer isso de diversas formas, sendo através de uma grande inovação renovando os métodos ou simplesmente adicionando e/ou modificando a forma de trabalhar (p. 59).

Deste modo, o empreendedorismo inserido no setor público é diferente daquele praticado nas empresas do setor privado, e um aspecto destas diferenças diz respeito aos empreendedores, e outro diz respeito à própria organização. No setor público, Najmaei e Sadeghinejad (2016) explicam que há no mínimo 3 (três) aspectos que o diferencia do setor privado, e são eles: (i) menor preocupação com o lucro, (ii) há uma menor autonomia e (iii) há uma maior facilidade para obtenção de recursos. Neste sentido, os empreendedores públicos são aqueles que conseguem coordenar iniciativas empresariais favoráveis à governança do setor público e às necessidades dos *stakeholders*, assim como reconhecem e extraem vantagens das oportunidades utilizando recursos internos da organização e analisando seus indicadores políticos ou de mercado (LIMA et al., 2018).

Todavia, os empreendedores públicos também são parecidos com os seus congêneres do setor privado em alguns sentidos, pois também são agentes das mudanças, visto que ambos são candidatos a oportunidades, impulsionados pelo desejo de conquista, como explicam Najmaei e Sadeghinejad (2016) citando Ramamurti (1986) e Sadler (2000). Deste modo, de acordo com os autores, a principal diferença entre os empreendedores públicos e os privados está no escopo da organização em que trabalha, e a principal semelhança são as ações baseadas em oportunidades. O quadro 1 traz um resumo sobre as semelhanças e as diferenças existentes entre o empreendedorismo praticado dentro do setor público e o praticado dentro do setor privado.

Quadro 1: Semelhanças e diferenças entre o empreendedorismo público e o privado.

Semelhanças	Diferenças
<ul style="list-style-type: none"> • Agentes da mudança; • Candidatos a oportunidades; • Desejo de conquista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupação com o lucro; • Menor autonomia; • Oportunidade de conseguir recursos.

Fonte: Adaptado de Najmaei e Sadeghinejad (2016).

Pode-se perceber que as diferenças presentes são realmente relacionadas com o tipo de organização, uma vez que as organizações públicas não visam, necessariamente, o lucro monetário, mas sim o lucro social. No entanto, as organizações públicas e privadas têm mais aspectos em comum do que diferenças (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

As organizações do setor público são caracterizadas pela alta confiabilidade, a baixa variação de desempenho, a alta responsabilidade e a existência de fatores inerciais, que devido aos arranjos internos e as restrições ambientais externas, inibem severamente as capacidades organizacionais de mudança (LIU; DUBINSKY, 2000). De acordo com Najmaei e Sadeghinejad (2016), o setor público é organizado por meio de uma estrutura de comando integrada, na qual todo o pessoal é responsável perante um único executivo-chefe.

Diante das restrições que são próprias do setor público, os gestores públicos devem se tornar empreendedores, tomadores de riscos e inovadores (LIU; DUBINSKY, 2000), visando uma reorganização dos processos e uma maior entrega de valor. Mesmo sendo mais complexo, devido as intensas relações políticas, os pressupostos de equidade, transparência, responsabilidade, a multiplicidade de conflitos entre os gerentes, além de apresentarem menor risco, Silva et al. (2018) relatam que estas barreiras podem contribuir para uma cultura nas organizações públicas que vai de encontro da cultura empreendedora.

De acordo com Liddle (2016), há uma falta de clareza conceitual sobre o ESP, e ela está relacionada com o fato de que o ‘interesse público’ é impreciso e muda com o tempo. Esta afirmação corrobora o entendimento acima explicitado, dando ao empreendedorismo no setor público uma face mutável, com este se conceituando a partir do contexto em que está inserido – local e temporal. Meza¹ (2012) apud Marques et al. (2017) confirmando o posto por Liddle, afirma que entender o empreendedorismo público não é uma tarefa fácil, haja visto que os interesses públicos vão se modificando com o passar do tempo e são difíceis de serem identificados, ainda que diante das melhores circunstâncias.

Outra perspectiva para o empreendedorismo público é dada por Borges, Romaniello e Brito (2016), que explicam que o empreendedorismo é a força motriz capaz de modificar e levar as organizações públicas a um nível eficiente e eficaz em seus processos. Neste sentido, o empreendedorismo se torna uma peça fundamental para que a organização consiga desempenhar as suas atividades de maneira efetiva, seguindo o entendimento de Zerbinati e Souitaris (2005), de que o papel do empreendedorismo é criar valor para a sociedade.

Luke, Verreyne e Kearins (2016) descrevem outras abordagens para o empreendedorismo no setor público, na teoria e na prática, que incluem a redução de pessoal e das operações, a reorientação dos esforços dos funcionários existentes para os objetivos, a venda de ativos do governo por meio das privatizações, a operação com forte foco nos

¹ MEZA, M. L. F. G. Empreendedorismo público: discutindo seus níveis de análise. In: SILVA, C. L. da (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local – instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

clientes em mercados competitivos e a adoção de um papel empreendedor por meio de atividades criativas e de risco versus a manutenção de um papel administrativo que auxilia o empreendedorismo no setor privado.

Em meio a essas abordagens, é possível perceber que o campo do empreendedorismo no setor público é bastante vasto, tendo diversas vertentes, tanto voltadas para o empreendedor como também voltadas para a organização.

Shane e Venkataraman (2000) referem-se ao empreendedorismo como a descoberta e a exploração de oportunidades lucrativas. Borges, Romaniello e Brito (2016, p. 89) definem o empreendedorismo como sendo a “força potencialmente capaz de modificar e levar as organizações públicas a um nível, de fato, eficaz e eficiente nos seus processos”. Para que o processo empreendedor dentro do setor público possa acontecer, é necessário que se tenha também a inovação, pois esta é capaz de proporcionar a melhora dos processos, bem como a criação de novas ferramentas e contextos. Assim, o empreendedorismo está relacionado diretamente com o processo de inovação. Diante disto, se faz necessário adentrar um pouco mais neste campo.

2.3 Inovação e empreendedorismo no setor público

Conforme Roberts (2006), o empreendedorismo público pode ser definido como o desenvolvimento de uma nova ideia e o seu posterior fomento ao longo de todas as fases do processo de inovação. De acordo com a autora, o processo de inovação é composto pelas fases de iniciação, desenho e a consequente implementação de políticas. Miguez e Lezana (2018, p. 114) mostram que o processo de inovação não ocorre de forma isolada em uma organização, estando relacionado com “(i) a organização por meio de suas metas, estratégias, estruturas disponíveis, modelos de gestão; (ii) com o mercado, economia do país, do mundo, concorrência, informações disponíveis; e ainda (iii) com os atores que se relacionam com a organização em questão”.

Para Luke, Verreyne e Kearins (2016), o processo de inovação é tido como a aplicação bem-sucedida de novas ideias a produtos, processos e serviços. Os autores prosseguem explicando que, diante do grande potencial de alterar os padrões existentes de consumo ou de produção, a inovação tem um impacto cada vez mais significativo nos negócios e também na concorrência.

O processo de inovação começa com uma nova ideia (ROBERTS, 2006). Neste sentido, a inovação é tida como a criação de algo novo. Já Borges, Romaniello e Brito (2016)

entendem que o processo de inovação se inicia com a reestruturação dos conceitos existentes, proporcionando assim a criação de novas realidades. Este entendimento mostra que a inovação pode ser a reinvenção de algo já presente no contexto, ou seja, uma reutilização. Contudo, há de se atentar que a inovação e o empreendedorismo são fenômenos distintos, mas que andam em conjunto (ROBERTS, 2006).

De acordo com Marques, Rasoto e Bocchino (2017), em se tratando de inovação num contexto organizacional, esta tem um papel muito importante e fundamental, pois são os inovadores, muitas vezes os empreendedores, pessoas dotadas de capacidade de desenvolver soluções para os desafios apontados, que realizam ideias novas que promovem o progresso das organizações. O empreendedor pode ser considerado o agente inovador, tanto em organizações públicas quanto as privadas, sendo ele o responsável por buscar e conduzir a inovação (TEIXEIRA et al., 2019).

Para as organizações, a inovação fornece um modo pelo qual as decisões gerenciais, as estruturas organizacionais e os recursos e habilidades são reconfigurados e usados para produzir resultados inovadores (LUKE; VERREYNNE; KEARINS, 2016). De acordo com Marques, Rasoto e Bocchino (2017), o papel da inovação é fundamental para a organização, pois são os inovadores que realizam ideias novas e assim promovem o desenvolvimento das organizações. Para os autores, a inovação “só é introduzida quando transplantada para a órbita social, lugar em que será confrontada, aprimorada e assimilada” (MARQUES; RASOTO; BOCCHINO, 2017, p. 517).

No setor público, a inovação se revela como uma necessidade para os gestores públicos de lidarem com as novas e crescentes demandas que a sociedade conectada lhes impõe, inclusive em relação às políticas e os serviços públicos (EMMENDOERFER, 2019). Assim, as organizações públicas necessitam de ter pessoas empreendedoras, pois como já foi explicitado anteriormente, são elas os agentes da inovação.

Diante disto, Emmendoerfer (2019) explica que:

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 (EMMENDOERFER, 2019, p. 18).

Logo, as organizações públicas devem proporcionar a descoberta e/ou o florescer destes comportamentos em seus colaboradores, para que possam atender às suas demandas e, assim, criar valor para a sociedade.

Aplicando os conceitos gerais da inovação no setor público, Emmendoerfer (2019) explica que ela pode ser tratada como a criação e a implementação de novos produtos, métodos, processos e técnicas de prestação de serviços, implicando em um melhor desempenho em termos de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados para a sociedade.

No cenário atual, as empresas estão buscando cada vez mais maneiras de se tornarem mais eficientes, mantendo-se assim, competitivas no mercado globalizado e altamente mutável. É neste contexto que a inovação se insere nas organizações, inclusive as do setor público. A soma das inovações de uma empresa, que pode ser entendida como a criação de nova riqueza a partir de novas combinações de recursos, leva ao empreendedorismo corporativo (MIGUEZ; LEZANA, 2018). Este conceito será abordado no próximo item.

2.4 O empreendedorismo corporativo / empreendedorismo interno

As organizações, por si só, podem se comportar de uma maneira empreendedora (COVIN; SLEVIN, 1991). Este fenômeno é o que chamamos de **empreendedorismo corporativo ou interno**. De acordo com Longenecher e Schoen² (1975) (apud Emmendoerfer e Valadares, 2011), o empreendedorismo corporativo se baseia em três pressupostos básicos, que são a inovação, a autonomia e a propensão a tomar riscos. É possível perceber que essas premissas são similares às do comportamento empreendedor (EMMENDOERFER; VALADARES, 2011). Deste modo, o empreendedorismo interno pode ser entendido como a apropriação por parte da organização do comportamento empreendedor.

Para Liu e Dubinsky (2000), o empreendedorismo interno é o processo pelo qual as empresas percebem as oportunidades que se apresentam e agem de maneira criativa diante delas, para organizar transações entre os fatores de produção, a fim de criar mais-valia. Do mesmo modo, Covin e Slevin (1991) o define como o domínio da competência da empresa e as oportunidades correspondentes estabelecidas por meio de novas combinações de recursos gerados internamente. A principal diferença entre o empreendedor e o empreendedor corporativo está no fato de estar ter o seu ambiente de atuação moldado pelas normas e regras da organização em que está inserido (EMMENDOERFER; VALADARES, 2011). Assim, organizações empreendedoras são aquelas que conseguem reorganizar os seus processos para aproveitar uma oportunidade surgida no mercado.

² LONGENECKER, J.; SCHOEN, J. E. The essence of entrepreneurship. **Journal of small business management**. EUA, 1975.

Outro contexto que pode gerar o empreendedorismo corporativo diz respeito também aos funcionários da organização. Como explicam Zahra³ (1991) e Ferreira⁴ (2001) apud Emmendoerfer e Valadares (2011), o empreendedorismo interno surge da estimulação por parte dos dirigentes para o engajamento dos funcionários em atividades internas direcionadas para o desenvolvimento da estrutura organizacional por meio de pequenas unidades independentes dentro da organização. Portanto, os colaboradores são peça fundamental para que o empreendedorismo prospere dentro de uma organização, principalmente se ela está inserida dentro do setor público. Assim, para que o comportamento empreendedor floresça dentro de uma organização, é necessário que os seus colaboradores estejam abertos à essa cultura.

Como falado anteriormente, para que o comportamento empreendedor floresça dentro de uma organização, é necessário que os seus colaboradores estejam abertos à essa cultura. Então, surge uma nova pessoa, que é o intraempreendedor, que será explicado no próximo tópico.

2.5 O intraempreendedorismo no setor público

De acordo com Festa e Fialho (2013), algumas organizações, visando conseguir bons resultados no que tange à inovação, ou ainda, o ingresso em novos negócios, buscaram trabalhar com modelos de gestão que aspirassem um ambiente intraempreendedor, que é propício à inovação. Emmendoerfer e Valadares (2011) explicam que o primeiro sentido de intraempreendedorismo foi cunhado por Gilfford Pinchot III em 1985, e se referia àquele que busca o crescimento pessoal/profissional, por meio do desenvolvimento de novos produtos, processos e procedimentos de trabalho.

Para Emmendoerfer (2019), os intraempreendedores dentro do setor público são os servidores e funcionários públicos de níveis tático e operacional, que expressam e agem com características empreendedoras. Contudo, os intraempreendedores precisam se sentir à vontade, sem uma grande orientação vinda de cima (MARQUES et al., 2017).

O intraempreendedor pode ser definido como o indivíduo que está interessado, que se compromete e se responsabiliza com todas as etapas que são necessárias visando atingir um determinado objetivo e assim gerar resultados (FESTA; FILHO, 2013). Para Marques et al

³ ZAHRA, S. A. Predictors and financial outcomes of corporate entrepreneurship: an exploratory study. **Journal Business Venturing**. EUA, v. 6, p. 259 – 285, 1991.

⁴ FERREIRA, J. Corporate entrepreneurship: a strategic and structural perspective. **New England Journal of Entrepreneurship**, p. 59 – 71, 2001.

(2017, p. 99), o “intraempreendedor é aquele que pode transformar as ideias em realidades lucrativas, mas suas capacidades são diferentes daquelas dos indivíduos que escalam a hierarquia corporativa”. Assim, os intraempreendedores são os indivíduos que estão mais relacionados com o sistema operacional da organização em que se encontram. Nos dizeres de Marques et al (2017), eles são naturalmente orientados para a ação, e preferem ficar em contato com todos os aspectos de seu intraempreendedorismo; são ao mesmo tempo pensadores e executores.

As organizações públicas precisam incitar o desenvolvimento das competências empreendedoras que tornam empreendedores inseridos na estrutura da organização, para que eles possam se realizar dentro do ambiente das organizações (EMMENDOERFER; VALADARES, 2011). De acordo com Pinchot III (1985), essas competências

[...] estão relacionadas ao desejo de autorrealização; se o indivíduo é criador ou inventor que planeja transformar ideias em oportunidades dentro da organização; se é profissional que quando recebe a devida liberdade, incentivo e recursos procura se dedicar arduamente em converter ideias em produtos ou processos (apud EMMENDOERFER; VALADARES, 2011).

Por terem um perfil mais operacional, muitas vezes os intraempreendedores são confundidos com os gerentes tradicionais. Contudo, os dois são agentes muito diferentes, e não podem ser confundidos entre si. Em seu livro *Inovação e Empreendedorismo no Setor Público*, Emmendoerfer (2019) trás uma diferenciação entre eles, que está na figura 01.

Figura 01: Diferenças entre gerentes tradicionais e intraempreendedores.

	Gerentes tradicionais	Intraempreendedores
Motivos principais	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.
Ação	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.
Habilidades	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.
Relacionamento com os outros	Hierarquia como relacionamento básico.	Transações dentro da hierarquia.

Fonte: Emmendoerfer (2019).

A figura mostra que eles podem se diferenciados em 4 (quatro) aspectos: as suas motivações, suas ações, suas habilidades e seus relacionamentos com os outros. Haja visto que os intraempreendedores assumem a responsabilidade pela criação das diversas espécies de inovações dentro das organizações (FESTA; FILHO, 2013), as diferenças mais relevantes que existem entre os gerentes e eles dizem respeito às motivações e às ações, uma vez que o intraempreendedor coloca a ‘mão na massa’.

Cultivando o intraempreendedorismo dentro das organizações públicas, é possível se efetivar a orientação empreendedora dentro do setor público (EMMENDOERFER, 2019). Trataremos deste aspecto na seção seguinte.

2.6 Orientação Empreendedora (OE) no setor público

As pesquisas na área e os recentes desenvolvimentos na gestão pública aumentaram a necessidade de entender como a **orientação empreendedora** pode ser alcançada nas

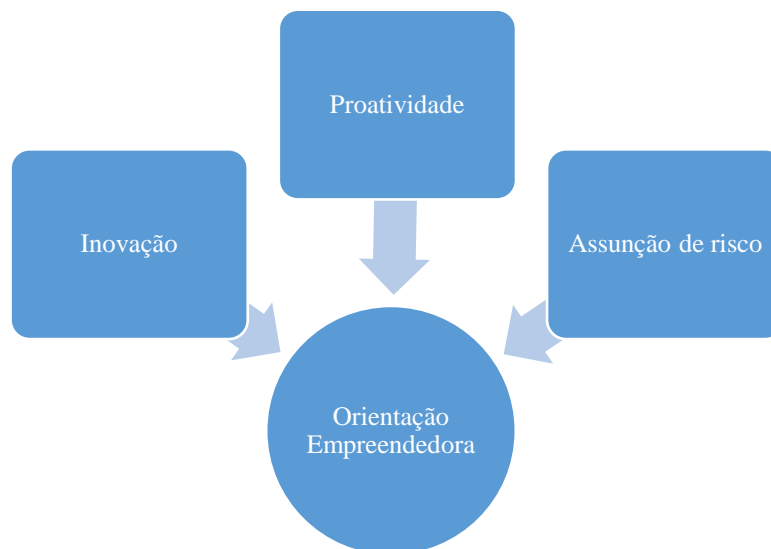
administrações públicas (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012). Entender o seu conceito e o quão pode ser positiva para o desenvolvimento do ambiente organizacional se torna um fator determinante para o sucesso das organizações públicas (LIMA et al., 2018).

O ambiente é fundamental para que a orientação empreendedora possa ser despertada, todavia, no setor público, o empreendedor – haja visto que a sua motivação é a autorrealização – pode se tornar um risco diante do foco da gestão pública, que é o usuário (VALADARES, 2013).

De acordo com Covin e Slevin (1991), uma organização manifesta a orientação empreendedora quando ela é inovadora, proativa e assume riscos. Estas são, de acordo com Miller⁵ (1983, apud Diefenbach 2011), as dimensões que determinam se uma empresa é ou não empreendedora. Esta conceitualização é amplamente utilizada na literatura. Deste modo, o empreendedorismo se manifesta como um processo controlável por meio dessas dimensões implícitas (LIMA et al., 2018).

Portanto, para determinar se uma empresa possui ou não uma orientação empreendedora, é preciso avaliar estas três dimensões, como mostra a figura 4 abaixo.

Figura 2: Dimensões da orientação empreendedora.



Fonte: Adaptado de Covin e Slevin (1991) e Diefenbach (2011).

A inovação reflete a tendência que a organização tem de se envolver e apoiar novas ideias, novidades, experimentações e processos criativos que podem suceder em novos produtos, serviços ou processos tecnológicos (DIEFENBACH, 2011). Do mesmo modo, Lima

⁵ MILLER, D. The correlates of entrepreneurship in three types of firms. **Management Science**, v. 29, n. 7, p. 770 -791, 1983.

et al. (2018) mostram que ela representa a intenção da organização de propor, estimular e captar as novas ideias, para assim as transformar em processos criativos que deem origem a novos produtos, processos ou serviços.

Para Lima et al (2018), a proatividade consiste na habilidade que a organização tem de antecipar as ações, de enxergar a oportunidade ou de procurar pela resolução de um problema imediato, ou seja, as ações que antevêm novas oportunidades de atuação em mercados emergentes ou para suprir as necessidades. Assim, a proatividade se torna essencial para a orientação empreendedora, pois ela se apresenta como uma habilidade de enxergar as oportunidades, uma visão.

Diefenbach (2011) discorre que a assunção de risco está relacionada com o grau em que os gerentes – ou nosso caso, os empreendedores – estão dispostos a aumentar os compromissos de recursos arriscados. Já Lima et al (2018) explicam que ela diz respeito ao potencial da organização de atuar de maneira ativa e ousada.

Diante destas dimensões, os comportamentos que cada uma delas refletem podem ser incentivados ou desencorajados, a depender das características da estrutura de recompensa da organização (COVIN; SLEVIN, 1991). Portanto, a perpetuação destas três dimensões dentro de uma organização forma então a orientação empreendedora. Assim, esta se torna de extrema importância para que as organizações que desejam não somente se destacar, mas que procuram incorporar ações estratégicas empreendedoras buscando assim transformá-las em condutas e práticas organizacionais, ou seja, uma cultura (LIMA et al., 2018).

3 METODOLOGIA

Ao se empreitar em uma pesquisa, são necessários a utilização de vários métodos para verificar e/ou validar o estudo realizado. Assim, entende-se por método o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com a maior economia (de tempo, dinheiro, etc.) e segurança, permite alcançar o objetivo de produzir novos conhecimentos verdadeiros e válidos, seguindo um caminho, encontrando erros e auxiliando as decisões do cientista (MARCONI; LAKATOS, 2021). Deste modo, não há uma pesquisa sem a utilização de um método. Gil (2017) entende a pesquisa como sendo o processo racional e sistemático que objetiva fornecer respostas aos problemas anteriormente propostos.

Seguindo esses dois conceitos, esta seção explicará com detalhes todos os métodos utilizados na elaboração deste trabalho.

3.1 Tipo de pesquisa e a abordagem

Inicialmente, para a execução da pesquisa, faz-se necessário definir qual o método de estudo que será utilizado na mesma. Por este ângulo, o presente trabalho se caracteriza como um estudo indutivo pois busca entender o empreendedorismo no setor público através de uma perspectiva particular. Como explica Matias-Pereira (2019), o método indutivo considera que o conhecimento é gerado a partir das experiências, ou seja, ele não leva em consideração os pressupostos preestabelecidos. De acordo com Marconi e Lakatos (2021), o objetivo do estudo indutivo é encontrar conclusões onde seu conteúdo é muito mais amplo em face às premissas nas quais se basearam. Neste sentido, esta pesquisa é um estudo indutivo pois, ao analisar quais são as possíveis atividades empreendedoras dentro da organização em estudo, pode compreender como o empreendedorismo é aplicado pelas organizações públicas.

No que tange à abordagem, o trabalho se identifica como uma pesquisa qualitativa pois, como explicam Martins e Theóphilo (2018), ela busca descobrir e entender a complexidade e as interações relativas ao objeto de estudo. Assim, o presente trabalho é qualitativo pois buscou examinar as percepções dos colaboradores da empresa sobre a inovação e o intraempreendedorismo dentro do setor público. Logo, esta pesquisa não busca por um resultado numérico, e sim uma representação da realidade observada na empresa em questão, como explicam Silveira e Córdova (2009), que a pesquisa qualitativa não se preocupa com a representação numérica dos fatos, mas sim com a assimilação de um grupo social, no nosso caso, as empresas estudadas.

Como esta é uma pesquisa qualitativa, ou seja, busca entender as relações e as interações existentes dentro de um contexto social, trata-se também de uma pesquisa exploratória, pois tem como objetivo principal promover maior relação com o tema estudado, visando torná-lo mais explícito ou construir hipóteses sobre o mesmo. Logo, este trabalho se caracteriza desta forma pois adentra em um contexto que até então tem sido pouco explorado no contexto brasileiro, o que implica diretamente no tipo de pesquisa adotado.

Quanto à sua natureza, a pesquisa é considerada como aplicada pois ela visa aplicar os conhecimentos gerados em um determinado cenário, visando esclarecer a situação ali existente. Como explica Gil (2017), a pesquisa aplicada é voltada para a aquisição de conhecimento visando a sua aplicação numa situação em particular.

Este trabalho se caracteriza, quanto ao método de pesquisa utilizado, como um estudo de caso, pois visa entender como ocorre o empreendedorismo no setor público dentro da empresa analisada. Como explica Gil (2017), o estudo de caso é indicado para essa pesquisa pois permite o seu amplo e detalhado conhecimento. De acordo com Yin (2015), a pesquisa caracterizada como estudo de caso permite que os investigadores foquem um ‘caso’ específico, retendo deste uma perspectiva holística e do mundo real. Diante desta definição que este trabalho de conclusão de curso se guiou com essa característica, buscando entender como o processo de inovação e o empreendedorismo são tratados dentro de uma organização pública de maneira singular.

3.2 Unidades de análise

A empresa analisada é denominada **Serviço Autônomo de Água e Esgoto**, e ela foi criada no ano de 1952 na administração do então prefeito Raimundo Soares de Albergaria Filho, por meio da lei municipal nº 276. Neste primeiro momento, a captação da água era feita por meio de bombas movidas a óleo diesel (SAAE, 2021). Foi somente três anos depois da sua fundação que a Estação de Tratamento de Água (ETA) teve a sua operação eletrificada por meio da Cemig, o que promoveu um aumento na qualidade do serviço prestado pela organização.

Inicialmente, o SAAE era subordinado diretamente ao prefeito da cidade, podendo este nomear um diretor de sua confiança ou contratar a sua administração, por meio de concorrência pública ou administrativa, com uma organização especializada em engenharia sanitária (GOVERNADOR VALADARES, 1952).

Neste período, competia à organização:

(i) cuidar da operação, manutenção e reparação dos sistemas de água e esgoto; (ii) arrecadar as taxas de água, esgoto e de serviços prestados; (iii) fazer os estudos, projetos e orçamentos para as ampliações, extensões e melhoramentos dos sistemas de esgoto sanitário e de abastecimento d'água, bem como executá-los ou contratar a sua execução; (iv) efetuar a compra dos materiais necessários à operação, manutenção, extensão e ampliação das suas instalações (GOVERNADOR VALADARES, 1952, p. 1).

Contudo, no ano de 1967, por meio do Decreto-lei nº 200, houve uma reorganização da Administração Pública brasileira, sendo instituídas as Administrações Públicas Direta e Indireta. De acordo com Bresser-Pereira (1997), essa reorganização promoveu uma radical descentralização da administração pública brasileira, incluindo nisso as empresas de propriedade do Estado. O Decreto-lei nº 200 instituiu Administração Pública Indireta, que consiste nas entidades: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas (BRASIL, 1967). Destas modalidades organizacionais, a que caracteriza a insituição em estudo é a autarquia, que de acordo com o referido decreto é o “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (BRASIL, 1967, p. 1).

Diante disso, no ano de 1989, por meio da lei municipal 3.168, a estrutura do SAAE foi alterada, passando a se tornar uma entidade autárquica, gozando de personalidade jurídica própria, tendo sede e foro na cidade de Governador Valadares, dispondo de autonomia econômico-financeira e administrativa, dentro dos limites traçados pela lei (GOVERNADOR VALADARES, 1989).

Essa reorganização alterou também as funções da organização, que passou a ter maiores responsabilidades e obrigações. No seu art. 2º, a lei 3.168/1989 dispõe que o SAAE exerce a sua ação na localidade de Governador Valadares, sendo de sua competência exclusivamente:

- a) estudar, projetar e executar, diretamente ou mediante contrato com organizações especializadas em engenharias sanitárias, as obras relativas à construção, ampliação ou remodelação dos sistemas públicos de abastecimento de água potável e de esgoto sanitários, que não forem objeto de convênio entre a Prefeitura e os órgãos federais ou estaduais específicos;
- b) atuar como órgão coordenador e fiscalizador de execução dos convênios firmados entre o Município e os órgãos federais dos serviços público de abastecimento de água e esgoto sanitários;
- c) operar, manter, conservar e explorar, diretamente, os serviços de água potável e de esgoto sanitários;
- d) lançar, fiscalizar e arrecadar as tarifas dos serviços de água e esgoto;
- e) exercer quaisquer outras atividades relacionadas com o sistema público de água e esgoto compatível com as leis gerais e especificadas (GOVERNADOR VALADARES, 1989, p. 1).

Com a crescente demanda da sociedade, e o aprimoramento das operações da empresa, o SAAE promoveu uma grande ampliação dos seus processos, construindo quatro novas ETA's, nos bairros Vila Isa, Santa Rita, Recanto dos Sonhos e Penha, visando aumentar a sua área de atuação na cidade (SAAE, 2021). A partir dessa expansão, foi possível alcançar a marca de 99% da população valadarense recebendo em suas casas água da melhor qualidade.

3.3 Coleta de dados e os participantes da pesquisa

Para fazer a coleta dos dados, foi realizada entrevistas com cinco funcionários da empresa estudada. Todos os funcionários entrevistados ocupavam cargos de gestão na organização. Para tanto, foi utilizado um roteiro semiestruturado (APÊNDICE A) que continha 15 questões que versavam sobre alguns aspectos das operações da empresa em análise.

Para o dimensionamento do número de entrevistas a serem realizadas, foi utilizada a amostragem não probabilística. Esta é, de acordo com Prodanov e Freitas (2013), utilizada quando o pesquisador seleciona os membros da pesquisa a que tem acesso. São então, como definem Martins e Theóphilo (2018), elementos da amostra que foram selecionados de forma deliberada, em função dos aspectos que delimitam o problema a ser pesquisado.

De acordo com Yin (2015), as entrevistas podem ser direcionadas, que possuem foco direto nos tópicos do estudo de caso e perceptíveis, que podem fornecer explicações, assim como visões pessoais dos respondentes. Neste trabalho, será abordado o lado mais perceptível da entrevista, pois assim identificaremos melhor as nuances e as particularidades de cada caso. De acordo com Gil (2017), a entrevista pode ser aberta, guiada, por pautas ou informal. Neste trabalho, ela será guiada, tendo assim uma maior sequência dos questionamentos e dos temas a serem abordados. Usando outra categorização, Godoy e Mattos (2010) explicam que os três tipos de entrevistas existentes são: a entrevista conversacional livre em torno de um tema, a entrevista baseada em roteiro e a entrevista padronizada aberta. Diante dessa classificação, a metodologia empregada neste trabalho foi a entrevista baseada em roteiro, uma vez que ela propicia uma maior flexibilidade para ordenar e formular perguntas durante a entrevista.

3.4 Análise e tratamento dos dados

Para analisar os dados, foi utilizado o método da análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2016, p. 37), a análise de conteúdo é um “conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Todavia, complementa a autora, que ela é marcada por uma grande disparidade de formas e é adaptável a um campo de aplicação muito vasto. Silva e Fossá (2015) explicam que o método busca analisar o que foi dito em entrevistas ou o que foi observado pelo pesquisador. Neste sentido, a análise de conteúdo se faz bastante pertinente pois, uma vez que a pesquisa é feita por meio de entrevistas semiestruturadas, durante elas o entrevistador também pode observar expressões não verbais, que ao serem analisadas podem contribuir para a pesquisa.

Bardin (2016) descreve que para se utilizar a técnica, é necessário seguir 3 (três) passos, ou como ele define, três polos cronológicos: o primeiro é a pré-análise, o segundo é a exploração do material e o terceiro é o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação dos mesmos. O primeiro polo compreende a organização do material que será analisado visando torná-lo mais operacional (SILVA et al., 2017). De acordo com Bardin (2016), ela é a fase de organização propriamente dita, correspondendo ao período de intuições, mas que tem o objetivo de operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir um esquema preciso do desenvolvimento das operações seguintes.

A segunda fase, que é a de exploração do material armazenado, é somente a aplicação sistemática das decisões tomadas no polo anterior (BARDIN, 2016). De acordo com Silva e Fassá (2015, p. 4), essa fase compreende a “construção das operações de codificação, considerando-se os recortes dos textos em unidades de registro, a definição de regras de contagem e a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas”.

E por fim, na terceira e última fase, como explica Bardin (2016, p. 131), “os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos. Nesta etapa ocorre a condensação e o destaque das informações obtidas, no caso desta pesquisa, por meio das entrevistas, culminando em interpretações inferenciais (SILVA et al., 2017). Diante do exposto, foi utilizado a análise de conteúdo categorial que, conforme explica Bardin (2016), funciona por operações de desmembramento do texto em diversas unidades, ou seja, em categorias, segundo reagrupamentos analógicos. A autora explica que a categorização é a operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto de dados por diferenciação e, em seguida, por reagrupamentos segundo o gênero, com critérios estabelecidos previamente.

3.3.1 Utilização do IRAMUTEQ® na análise de conteúdo

Para a elaboração da análise de conteúdo, este trabalho se serviu do *software* francês IRAMUTEQ® (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). O IRAMUTEQ® foi desenvolvido por Pierre Ratinaud no ano de 2009 (SOUZA et al., 2018), inicialmente apenas em língua francesa. Como explicam Camargo e Justo (2013), o *software* incorpora em seu sistema o método de Reinert, proposto em 1990, conhecido como Classificação Hierárquica Descendente, que é a base de outro *software* chamado ALCESTE, além de outras análises lexicais que não são realizadas por este último.

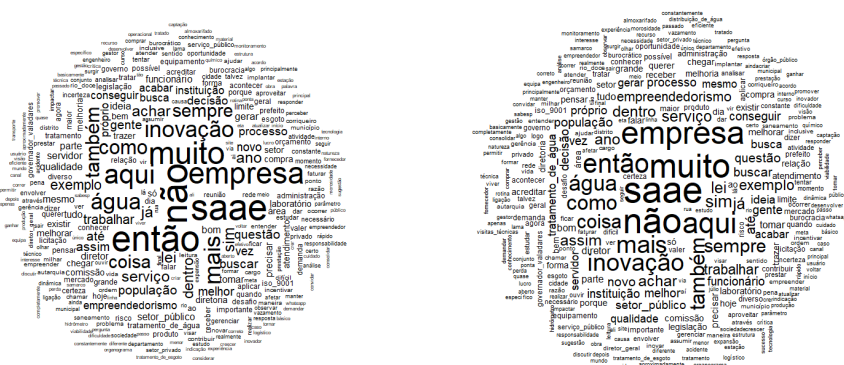
A vantagem de se utilizar o IRAMUTEQ® para auxiliar na análise dos dados encontrado é que, diferente de outros *softwares*, este é desenvolvido na lógica *open source* (código aberto), ou seja, ele é gratuito (KAMI et al., 2016). Como explicam Souza et al (2018), é desenvolvido na linguagem Python e utiliza as funcionalidades servidas pelo *software* estatístico R.

O IRAMUTEQ® possui muitas possibilidades de análises, fornecendo desde estatísticas básicas como frequência até estatísticas mais avançadas. Dentre essas, 5 (cinco) são as suas funcionalidades básicas, ou tipos de análises, que são: as estatísticas textuais clássicas, onde são identificadas e reformadas as unidades de texto, podendo-se identificar a quantidade de palavras, a frequência e o número de *hapax* (que são as palavras que aparecem apenas uma vez); a pesquisa de especificidades de grupos, que torna possível analisar o banco de dados em função das variáveis de caracterização; a classificação hierárquica descendente – também chamada de Método de Reinert, que classifica os segmentos de texto em função dos seus respectivos vocabulários, com o conjuntos destes sendo agrupados e repartidos com base na frequência das suas formas reduzidas; as análises de similitude, que possibilitam identificar as coocorrências entre as palavras, indicando a conexão entre estas e a nuvem de palavras, que agrupa e organiza graficamente as palavras em função da sua frequência (KAMI et al., 2016; CAMARGO; JUSTO, 2013).

A elaboração da análise de conteúdo foi baseada no método da Classificação Hierárquica Descendente que foi realizada no *software*. De acordo com Souza et al. (2018), a CHD possui três etapas, que são: a preparação e a codificação do texto inicial, que aqui chamaremos de *corpus*, a classificação hierárquica descendente propriamente dita, que é realizada por meio do processamento dos dados contidos no *corpus*, e a interpretação destes. Portanto, o primeiro passo para a realização desta análise foi a transcrição integral e literal das entrevistas realizadas. Após essas transcrições, foi realizado o agrupamento dos textos das

entrevistas em um único arquivo, o *corpus*. Antes de passar para a segunda etapa, foi realizado um primeiro teste visando identificar palavras que, por ventura, poderiam estar desqualificando o *corpus*. Ao final deste primeiro teste, foram identificadas algumas palavras que precisaram serem trocadas por sinônimas no *corpus* original, uma vez que apresentavam sentidos diversos, de acordo com a situação empregada. O termo que mais sofreu alterações foi a palavra “gente”, que apresentou vários sentidos, como por exemplo a própria instituição, os funcionários, os diretores da organização, autoreferência do entrevistado e uma determinada gerência. Logo, fez-se necessário fazer algumas mudanças no *corpus* a fim de evitar que essa palavra interferisse negativamente no resultado da pesquisa. Essas mudanças podem ser observadas por meio da nuvem de palavras do *corpus* original e do *corpus* corrigido.

Figura 3: Nuvem de palavras dos *corpus*.



Fonte: Autoria própria, a partir do IRAMUTEQ® (2021).

Através da figura acima podemos perceber que houve uma ligeira mudança na utilização de palavras que apresentavam diversos sentidos. À esquerda, está sendo representado o *corpus* original, contendo as transcrições literais das entrevistas. Na figura da direita, está representado o *corpus* após as correções, minimizando assim a utilização de palavras que podem gerar discordância no momento da análise.

Tendo feito isso, o *corpus* estava pronto para as próximas etapas deste trabalho que, conforme explicitado anteriormente, são a CHD e a interpretação dos dados obtidos pela mesma.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção são apresentadas as análises dos dados obtidos pela pesquisa empreendida. Os primeiros dados obtidos dizem respeito à caracterização dos entrevistados. Visando preservar a identidade dos entrevistados, eles receberam códigos que representavam a sua participação na pesquisa, em ordem de realização das entrevistas, indo de E01 até E05. O quadro abaixo mostra os dados encontrados capazes de caracterizar a amostra apresentada, que são o sexo, a idade, o tempo que está no cargo atual, qual o referido cargo e em qual departamento ele trabalha.

Quadro 2: Perfil dos entrevistados.

Entrevistado	Sexo	Idade	Tempo no cargo	Cargo	Departamento
E01	Masculino	49 anos	1 ano e meio	Diretor	Recursos humanos
E02	Masculino	45 anos	3 anos	Gerente	Compras e contratos
E03	Masculino	28 anos	6 meses	Diretor	Gestão estratégica
E04	Masculino	47 anos	6 meses	Diretor	Gestão contábil e financeira
E05	Masculino	50 anos	2 anos e meio	Diretor	Gestão corporativa

Fonte: dados da pesquisa (2021).

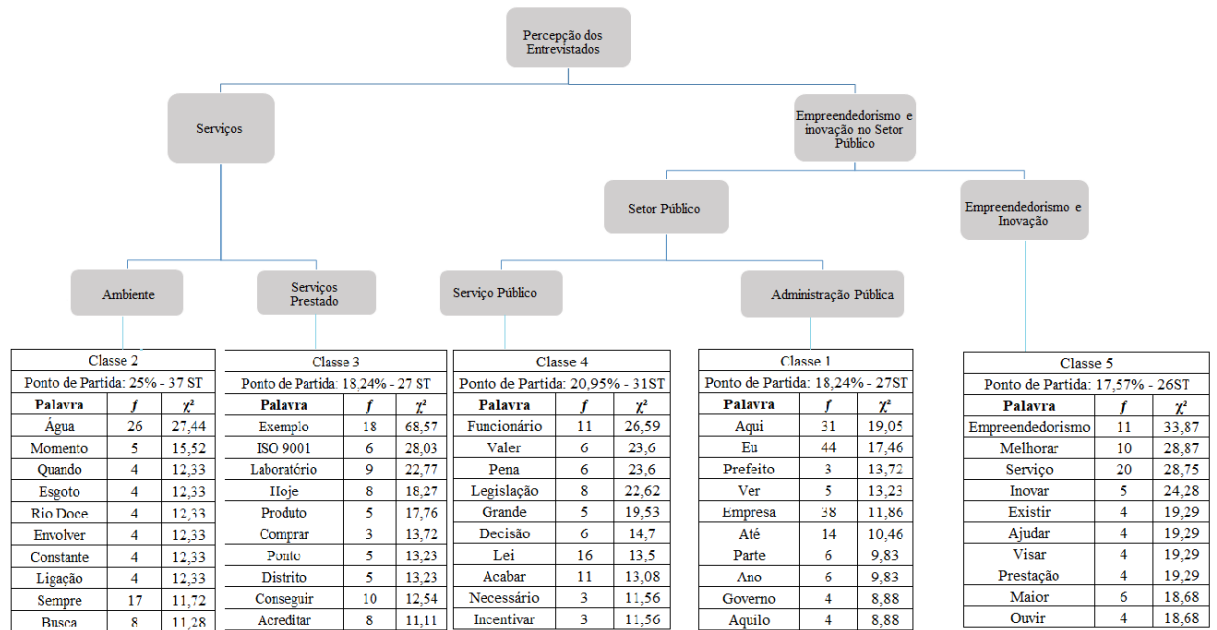
Por meio do quadro 2 é possível perceber que todos os funcionários entrevistados eram do sexo masculino. Este fato se mostra interessante pela ausência de pessoas do sexo feminino ocupando cargos de gerência e direção dentro da amostra. O quadro também mostra que a grande maioria dos entrevistados, 80% (oitenta por cento) deles possuem mais de 45 anos de idade. Apenas o entrevistado E03 que foge desta marca, tendo 28 anos. Todos eles apresentam pouco tempo de trabalho no cargo atual, sendo que o entrevistado que está a mais tempo no cargo o ocupa a menos de 3 anos, que é o E05. Apenas um dos funcionários entrevistados não possuem o cargo de diretor, sendo o E02, que ocupa o cargo de gerente de compras e contratos.

Por força de lei, todos os cargos de direção e gerencia são comissionados, os chamados cargos de confiança, o que releva que nenhum dos entrevistados são servidores efetivos da instituição, explicando assim o relativo pouco tempo em que eles estão ocupando os seus cargos. O entrevistado E02 explica esta questão: “Bom, todo cargo comissionado, de gerencia e diretoria é um cargo comissionado, e ele é um cargo de indicação da própria administração, por parte do prefeito, dos secretários”. Como explicam Valadares e Emmendoerfer (2012), “as designações para o exercício de cargos e funções de confiança são concebidas como uma conotação de via dupla”. Isso se caracteriza pelo fato de uma indicação política, ao passo que atende às necessidades legislativas vigentes, gera dúvidas sobre a sua utilidade e o seu funcionamento dentro da gestão pública.

Como explicado na seção 3, foi utilizado o *software* IRAMUTEQ® para auxiliar na elaboração da análise de conteúdo deste trabalho, por meio da técnica conhecida como Método de Reinert, ou Classificação Hierárquica Descendente. Após a realização da CHD no IRAMUTEQ®, foram encontrados cinco categoriais iniciais, que apresentavam inter-relações entre elas. Essas categorias são agrupadas a partir dos diferentes conjuntos lexicais e suas palavras mais características (SOUSA et al., 2020), gerando uma representação gráfica chamada de dendrograma. Neste trabalho, o dendrograma automático formulado pelo *software* foi reformulado para que os nomes das categorias pudessem ser incorporados à ilustração (ver figura 4).

A CDH classificou 5 textos, que correspondiam às transcrições das entrevistas realizadas, dispersadas em 207 segmentos de textos (ST), dos quais foram utilizados pelo *software* 148 ST, resultando em um aproveitamento significativo de 71,50%. A figura 4, logo abaixo, nos mostra a disposição destas categorias em um organograma, onde também são detalhadas as palavras mais destacadas de cada uma das classes, bem como os valores dos seus respectivos χ^2 .

Figura 4: Classificação Hierárquica Descendente das representações das categorias e subcategorias.



Fonte: Autoria própria (2021).

Como falado anteriormente, a partir da CDH, foram encontradas cinco classes: Classe 1 apresentando 27 ST (18,24%); Classe 2, com 37 ST (25%); Classe 3 com 27 ST (18,24%); Classe 4, tendo esta 31 ST (20,92%) e Classe 5, apresentando 26 ST (17,57%). Ao serem analisadas primariamente, essas categorias foram renomeadas da seguinte maneira: Administração Pública, Ambiente, Serviços Prestados, Serviço Público e Empreendedorismo e Inovação, respectivamente. O modelo expõe dois eixos principais, que foram nomeados como subcategoria de Serviços e subcategoria do Empreendedorismo e Inovação no Setor Público. Dentro desta, duas ramificações se apresentaram, com as subcategorias do Serviço Público, que continha as Classes 1 e 4, e a subcategoria do Empreendedorismo e Inovação, que é a Classe, e se encontra sozinha nesta ramificação. O segundo eixo principal corresponde à subcategoria de Serviços, que contém as Classes 2 e 3.

No modelo encontrado, as classes 2 e 3, ou seja, as categorias Ambiente e Serviços Prestados estão diretamente relacionadas, sendo então classificadas como subcategorias da categoria Serviços. O mesmo acontece com as classes 1 e 4, da Administração Pública e Serviço Público, respectivamente. Ambas são subcategorias da categoria Setor Público. Esta classe tem uma relação direta com a classe 5 que é a classe de Empreendedorismo e Inovação, criando assim a última categoria do modelo a ser estudado, que é a categoria do Empreendedorismo e Inovação no Setor Público. Das cinco categorias inicialmente encontradas, foram geradas então, no total 8 categorias.

4.1 Categoria de Serviços

Como informado anteriormente, neste eixo temático foram identificadas duas subcategorias: o ambiente e os serviços prestados. Nelas, foram tratados temas relacionados com a operação da autarquia. A primeira subcategoria analisada foi a de Ambiente.

4.1.1 Subcategoria de Ambiente – Classe 2

Esta classe compreende 25% dos segmentos de textos utilizados na Classificação Hierárquica Descendente, ou seja, 37 ST. Essa categoria é constituída de palavras e radicais que se encontram no intervalo de $\chi^2 = 27,44$ (Água) e $\chi^2 = 11,28$ (Risco). Palavras como “Esgoto” ($\chi^2 = 12,33$) e “Rio Doce” ($\chi^2 = 12,33$) representam muito bem o que esta classe simboliza dentro do *corpus* por inteiro.

Nesta subcategoria, foram tratadas questões sobre o ambiente em que a empresa oferece os serviços à população do município. Aqui, as entrevistas abordaram sobre o papel que serviço público tem junto da sociedade. Como explicado por Luke e Verreynne (2006), uma peça fundamental para que as organizações públicas possam empreender e assim oferecer os seus serviços com uma maior qualidade está na imagem dos líderes políticos, que tem buscado promover este dentro das organizações do primeiro setor.

E02 – “[...] nós estamos vivendo um momento em que a prefeitura e os gestores atuais são pessoas que nesse momento tem interesse de melhorar, de mudar a qualidade de vida, de mudar a qualidade da água das pessoas [...]”.

Neste sentido, é extremamente importante que os gestores públicos mantenham constante interesse em buscar melhorar os serviços públicos. Como explicam Osborne e Gaebler (1995), o tipo de governo preocupado com normas e regulamentos, não funcionam bem mais no quadro atual da sociedade e da economia, então estão sendo gradualmente substituídos por novas modalidades de instituições públicas. Ou seja, as organizações do setor público estão começando a acompanhar as mudanças que ocorreram no mundo a partir do final do século passado.

Neste sentido, é extremamente importante que as empresas do terceiro setor consigam aproveitar as oportunidades que o mercado oferece para poderem melhorar os seus processos, visando uma melhor entrega de valor para a sociedade. Em pesquisa publicada no ano de 2016 sobre a reorganização das empresas públicas na cidade de Leicester na Inglaterra, Quinn e Courtney (2016) explicaram a importância de as empresas públicas saberem aproveitar as oportunidades empresariais à medida que estas surgissem. Quando questionados sobre esse

tema, os entrevistados responderam de forma unanime que a instituição consegue sim aproveitar essas oportunidades.

E01 – “Sim, constantemente. Ela é uma empresa que está sempre atenta a estas novas inovações, e volto a reforçar, principalmente no tratamento de água, que é, podemos dizer, nosso principal cliente”.

E02 – “Eu acho que aproveita de maneira satisfatória. Nós poderíamos até aproveitar melhor, mas nós temos muitas limitações, nós temos a questão da barreira aqui, da lei e do orçamento, nós temos um orçamento limitado e temos uma lei que regra toda e qualquer inovação”.

E03 – “Sim, nós tentamos de todas as formas melhorar, cada vez mais”.

E04 – “Eu acredito que sim”.

E05 – “Acredito sim, inclusive aqui nós temos contratos com empresas que trabalham no aspecto da consultoria, tanto na parte operacional do SAAE como também na parte interna, na parte administrativa, visando implementar processos e procedimentos compatíveis com a natureza dos serviços do SAAE e com a legislação, para que o SAAE possa ter uma dinâmica maior, uma velocidade maior de resposta”.

Todavia, como mostra Valadares (2013), buscar por oportunidades no contexto público é uma tarefa muito mais desafiadora para o empreendedor público. Como explicaram o E02 e E05, muitas são as barreiras que impedem que essas oportunidades possam ser melhores aproveitadas dentro do setor público, como por exemplo a legislação e o orçamento. Fatores inerciais como estes inibem severamente as capacidades organizacionais de mudança (LIU; DUBINSKY, 2000), o que acaba por diminuir a possibilidade de se aproveitar determinadas oportunidades surgidas.

Mesmo diante desses empecilhos ao aproveitamento das oportunidades, os entrevistados afirmaram que a empresa, principalmente no que diz respeito ao tratamento de água e esgoto, aproveita muito essas oportunidades.

Outro ponto interessante de ser analisado nessa temática são a assunção de riscos por parte da organização. Assumir riscos é conseguir atuar de forma ativa e ousada visando a geração de inovações, agindo com certa tolerância para não cometer maiores erros (EMMENDOERFER, 2019). Liu e Dubinsky (2000) explicam que diante da natureza do serviço público, que tem como objetivo levar o bem estar à comunidade em que está inserida, há uma propensão menor em assumir riscos em relação ao setor privado. Mediante este fato, os entrevistados relataram que o SAAE consegue lidar bem com este fato, absorvendo os riscos que aparecem. Questionados sobre qual a forma que a instituição lidava com os riscos e as incertezas do mercado, eles responderam que:

E01 – “Aqui, por ser um serviço autônomo, e por ser único, nós não sofremos o risco de concorrência de mercado, de outras questões por que é regido por uma lei municipal [...]”.

E02 – “Em partes sim, em partes não. Por ser a única que empresa que presta este tipo de serviço na cidade, talvez minimize um pouco, mas também tem o outro lado negativo, por ser a única empresa que presta esse tipo de serviço também.”

E03 – “Eu acho que cada passo dado tem que ser analisado. Se nós entrarmos em uma oferta de mercado para a melhoria dentro do SAAE, nós temos que estudar essa hipótese antes, para ter certeza que vai ser uma vantagem”.

E04 – “De forma geral, sempre tem riscos. Toda empresa tem riscos, [...] mas eu creio que o risco aqui da empresa é planejado”.

E05 – “A gente vai acompanhando. Nem sempre é possível ter uma resposta eficaz, mas as dificuldades que surgem, tanto no mercado como na própria natureza da vida, como a pandemia, por exemplo, a gente tem que inovar, tem que ser criativo, tem que ser pontual, por que aqui acaba gerando um efeito dominó, uma reação em cadeia, então a gente está sempre acompanhando e trabalhando para fazer o certo”.

As respostas produzidas convergem para uma mesma questão, que é o fato de que os riscos dentro do setor público são menores, em razão da própria natureza das atividades prestadas. O Estado aqui, e aqui podemos generalizar para as organizações do setor público, em certa medida, protegido dos riscos expostos ao empreendedorismo no setor privado (QUINN; COURTNEY, 2016).

4.1.2 Subcategoria dos Serviços Prestados – Classe 3

Ela compreende 18,24% dos ST do *corpus*, ou seja, foram extraídos dessa classe 27 segmentos de textos. As palavras e formas desta categoria apresentaram um intervalo de $\chi^2 = 68,57$ (Exemplo) e $\chi^2 = 11,11$ (Acreditar). Outras palavras de destaque desta categoria são: “ISO 9001” ($\chi^2 = 28,03$) e “Laboratório” ($\chi^2 = 22,77$).

Esta subcategoria aborda questões relativas aos serviços ofertados à população pela organização. Isto posto, foram expostas características dos serviços essenciais prestados pelo SAAE, como o tratamento de água e o tratamento de esgoto. Esses serviços são de responsabilidade do poder público, e cabe ao município zelar por sua adequada gestão, assegurando assim o envolvimento e a participação da sociedade, haja visto que a ausência ou a inadequação desses serviços se traduz em riscos à saúde pública e em impactos ao meio ambiente (JUNIOR et al., 2010). Neste sentido, os entrevistados forneceram algumas informações sobre os processos produtivos da autarquia.

E02 – “[...] o esgoto tratado é um marco para Governador Valadares. Governador Valadares tem muito pouco esgoto tratado, então as inovações que o SAAE está promovendo são muito importantes com relação ao esgoto tratado, com relação à água tratada[...]”.

E04 – “[...] o SAAE é uma empresa estruturada, uma autarquia, faz parte do governo, que fornece água para trezentos mil habitantes em Governador Valadares sempre com eficácia [...]”.

E05 – “[...] nós temos distritos aqui na ordem de quarenta quilômetros de distância, e água é uma necessidade básica para a vida, a resposta tem que ser imediata, além disso tem as questões de esgoto também, as questões de ordem sanitárias que estão de responsabilidade do SAAE [...]”.

Esses comentários especificam o que Quinn e Courtney (2016) estabelecem como função empreendedora do Estado, que é regenerar os chamados ‘não mercados’ em mercados de sucesso. Neste sentido, pode-se entender por ‘não mercado’ as questões de saneamento básico como a distribuição e tratamento de água e a coleta e o tratamento de esgoto doméstico, uma vez que são mercados em que o Estado tem autoridade para decidir quem irá operar nesse meio.

Dentro dessa temática, os entrevistados começaram a abordar questões relativas à inovação, uma vez que, segundo eles, a organização está sempre em busca de melhorar os seus processos internos e a sua prestação de serviços. Como explica Emmendoerfer (2019), a inovação dentro do setor público pode ser tratada como uma ideia – nova, melhorada ou renovada, e sistematizada para o contexto onde será aplicada, visando solucionar um problema de interesse público. Neste sentido, foram expostas algumas mudanças ocorridas no processo de prestação de serviços do SAAE que tinha o intuito acima levantado.

E02 – “[...] você hoje consegue imprimir uma segunda via de conta pelo nosso site, então há diversos canais de inovação [...]. Nós não tínhamos, por exemplo, pontos de atendimento fora do SAAE e agora nós já temos”.

E05 – “[...] bem antigamente, a título de exemplo, o SAAE realizada coleta de dados de consumo hidrômetro por hidrômetro, hoje isso se faz no próprio local, o servidor que vai fazer a hidrometração no caso”.

O exposto acima revela que a organização busca sempre melhorar os seus processos, o que gera uma melhoria de entrega de serviços à população. Isso pode ser identificado na fala do entrevistado E05, que nos dá uma pequena aula sobre a história do processo de coleta de dados de consumo por parte da empresa, que hoje é realizado através de forma local e conectada.

4.2 Categoria do Empreendedorismo e Inovação no Setor Público

A partir desta categoria, surgiram dois eixos temáticos muito interessantes, e que são o ponto central de discussão deste trabalho, que são as questões inerentes à inovação e ao empreendedorismo dentro do setor público. Dentro desta categoria, surgiram dois eixos de discussão, um é relativo ao empreendedorismo e a inovação, que aparece isolado dentro do dendrograma. O outro eixo representa o setor público, que será discutido adiante.

4.2.1 Subcategoria do Setor Público

Esta subcategoria engloba duas temáticas que são muito importantes e representam muito a organização em estudo, que são: da administração pública e o serviço público. A princípio, pode parecer que ambos os tempos são sinônimos, mas entre eles existem várias diferenças. A principal delas está no fato de que na primeira categorias são abordados temas sobre a administração pública em si, ou seja, as suas características. A segunda categoria aborda os temas relacionados às operações dentro do serviço público, ou seja, como a empresa mantém os seus serviços diante da sua personalidade administrativa. Entretanto, como os assuntos convergem para um mesmo eixo, justifica-se que elas estejam dentro de uma mesma subcategoria de análise.

4.2.1.1 Da Administração Pública – Classe 1

Esta categoria compreende categoria compreende 18,24% dos segmentos de texto do *corpus*, isto é, 27 ST. Houve um intervalo correspondido entre $\chi^2 = 19,05$ (Aqui) e $\chi^2 = 8,88$ (Aquilo). Outras palavras representativas dessa classe foram: “Prefeito” ($\chi^2 = 13,72$) e “Empresa” ($\chi^2 = 11,86$).

Diante das mudanças estruturais que ocorreram dentro da administração pública brasileira nas últimas décadas, foi questionado aos entrevistados se eles consideram que o SAAE é uma empresa burocrática. Foi observado que quatro dos cinco entrevistados consideravam a organização burocrática, todavia, acrescentavam que essa burocracia era necessária para a realização das atividades de competência da instituição.

E01 – “O serviço público, de maneira geral, ele é afetado pela burocracia sim, em razão da necessidade de nós observarmos o tempo todo a legislação, tanto municipal quanto a legislação federal para que a gente execute com perfeição os atos, então se torna um serviço burocrático, em razão dos muitos papéis, pendências de assinaturas de outros diretores, análises de outros departamentos”.

E02 – “É burocrático, porém necessário. Essa burocracia no setor público ela é importantíssima, infelizmente, por que nós somos seres humanos, e quando se trata de compras, de órgãos públicos, nós temos que ter todo cuidado possível, pois qualquer desvio, qualquer coisa que a gente fizer minimamente errado, mesmo que involuntariamente, a gente afeta a uma população de aproximadamente 300 mil habitantes”.

E04 – “A gente observa que os órgãos públicos as vezes geram uma morosidade por causa dessa burocracia, mas assim, se a gente for fazer uma análise crítica, ou comparar o privado com o público, percebo que no privado existem processos mais bem definidos, processos que já estão mais estruturados, e no órgão público muitas vezes essa morosidade ocorre por falta de processos”.

E05 – “Como todo órgão do setor público, tem a sua carga burocrática sim, não tem como fugir disso, até por que isso é uma característica da legislação brasileira. O serviço público, muito embora ele precise ser mais célere, não ele tem como fugir, por força de lei, da grande produção de documentos e papeis que são necessários para que o administrador público tenha segurança nas suas decisões”.

Este fato representa um importante fator da teoria burocrática proposta por Max Weber, que está ligada à autoridade. Num modelo burocrático, é importante que se tenha autoridade sobre determinadas posições no escopo organizacional, a fim de se manter o controle sobre essas posições. Como explicam Osborne e Gaebler (1995), a burocracia trouxe ao trabalho governamental a mesma lógica que a linha de montagem forneceu ao processo de industrial, incorporando a autoridade hierárquica e a especialização funcional, tornando assim possível realizar de forma eficiente tarefas amplas e complexas.

Todavia, o fato de ainda existir cargos de confiança dentro da administração pública atual gera muito debate. Mesmo sendo criada para tornar a administração pública impessoal, na prática a burocracia não consegue realizar essa função totalmente, deixando ainda resquícios do clientelismo ⁶dentro da gestão pública.

Acerca da tomada de decisão dentro da organização, foram unânimes em responder que ela é feita de maneira conjunta, mesmo que haja dentro da organização um planejamento anual prévio, típico das organizações do primeiro setor.

E01 – “As tomadas de decisões são conjuntas da diretoria, e nós temos um Diretor Geral, que é quem capitânia as decisões, mas elas são tomadas conjuntamente, a gente tem diversas reuniões diárias para tratar de vários assuntos”.

E02 – “Já existe um organograma do SAAE, então as tomadas de decisões são feitas através das reuniões de diretores, que repassam as diretrizes. Nós já nos reunimos, já planejamos o ano, existe um organograma e um planejamento né até o final do ano”.

E03 – “Ele é feito de forma conjunta [...]”.

E04 – “Então, exista já um orçamento anual né, no órgão público existe também um orçamento plurianual, e a tomada de decisão é feita por meio de reuniões, projetos, análises, e sempre a decisão do diretor geral. Temos um DG que responde pelo SAAE, e a decisão final sempre é dele. Tem um conjunto, mas a decisão sempre será do diretor geral”.

E05 – “A estrutura organizacional do SAAE envolve uma diretoria geral, uma diretoria adjunta e quatro diretorias de gestão. E dentro dessas diretorias de gestão, cada diretor tem também o seu organograma interno, seus chefes de departamento, seus gerentes, e colaboradores de um modo geral. Então na esfera de sua competência, cada diretoria de gestão vai atuando e colaborando para que o todo possa fluir”.

No âmbito das organizações públicas, muitas vezes, como explorado pelos entrevistados E05, E03 e também E04, as decisões são tomadas de uma forma lenta, em virtude das diversas amarras que existem dentro do setor público. E05: “Muitas decisões precisariam ser mais céleres, mas não conseguem ser, porque a própria legislação acaba engessando um pouco o desempenho dos servidores”. O entrevistado E03 relata que “[...] e as vezes nós precisamos de algumas coisas emergenciais e por seguir o passo a passo todo correto, de acordo com o jurídico,, tudo dentro da lei, às vezes demora e acaba que isso

⁶ Característica do sistema de gestão patrimonial, onde existe uma relação de troca ou permuta entre políticos e eleitores (BRAGA; NICOLÁS; BECHER, 2013).

implica num atraso de serviço [...]”. Já o entrevistado E04 explica que o principal fator neste sentido é “[...] a morosidade, a dificuldade na tomada de decisão, então isso impacta muitas vezes no desenvolvimento mais rápido de soluções de problemas e tomadas de decisões”.

Neste sentido as mudanças propostas pela NGP parecem mais adequadas às instituições públicas, uma vez que, como mostram Valadares e Emmendoerfer (2012), eles promovem processos de tomada de decisões mais rápidos, além de incentivar a proatividade dos funcionários.

4.2.1.2 Serviço Público – Classe 4

A classe 4 compreende 31 ST, representando 20,95% dos segmentos de textos aproveitados pela CHD. Estão inclusos nesta categoria radicais e palavras que se encontram no intervalo de $\chi^2 = 26,59$ (Funcionário) e $\chi^2 = 11,56$ (Incentivar). Palavras e formas de destaque nessa classe foram: “Legislação” ($\chi^2 = 22,62$), “Decisão” ($\chi^2 = 14,70$) e “Lei” ($\chi^2 = 13,50$).

Começamos as análises deste eixo temático buscando uma informação constada no tópico anterior, que é a proatividade dos funcionários públicos. De acordo com Emmendoerfer (2019, p. 63), proatividade é a “habilidade de identificar oportunidades e ter iniciativa para resolver problemas iminentes nas organizações, com qualidade e de forma antecipada”. Diante deste conceito, foi abordado nas entrevistas até qual ponto a organização consegue estimular os seus servidores para criarem ou desenvolverem serviços para melhorar a prestação de serviço ao público, ou seja, para a sociedade.

Dentre as respostas, apenas um entrevistado afirmou não achar que a empresa oferece esse estímulo aos funcionários. Para ele, é função da diretoria buscar melhorar as tomadas de decisões visando um aperfeiçoamento dos processos internos da organização. Nos dizeres dele, “A minha diretoria não tenho, assim, eu posso falar da minha diretoria, por que o operacional é de outra diretoria, mas a gente tem buscado melhorar o processo de tomada de decisão para melhorar os processos internos”. Este fato revela uma certa centralização de poder, que já não mais cabe nos processos das organizações públicas dentro da perspectiva da Nova Gestão Pública.

Os demais entrevistados, conforme dito anteriormente, se mostraram confiantes de que a participação dos funcionários da empresa no processo de inovação, ou seja, a presença de proatividade nesses servidores tem muito a oferecer para a organização.

E01 – “O SAAE é sempre aberto quando o servidor traz uma sugestão de inovação que ela possa ser útil ao processo, então as vezes o servidor traz uma ideia, ou até mesmo uma amostra de um equipamento que possa ser utilizado para ligação da rede de água, então a gente analisa aquilo, estuda, e ver se ele é viável para ser substituído ao processo existente, que está implantado. Então a gente está sempre aberto a isso”.

E02 – “Isso vai variar muito de gestor para gestor, mas eu acredito que, dentro do que eu vivo, dentro daquilo que eu faço, eu acho que é muito bom, a gente escuta muito o servidor. [...]A gente incentiva o funcionário a pensar. Lá no meu setor, a gente incentiva eles a tomarem a decisão, mesmo que seja errada, depois a gente discute, é logico que todos eles têm o respectivo limite da lei, o que for legal, pode fazer, se não for legal, ninguém pode fazer, é para estimular mesmo, para querer crescer”.

E03 – “Essa estimulação ocorre, mas eu não consigo precisar para você até que ponto ela ocorre”.

E05 – “O SAAE faz isso, inclusive através da designação de comissões para estudo de ideias, casos, de situações. Nós temos aqui comissões que trabalham assim. Quando uma ideia surge, quando uma oportunidade surge, mas ainda é algo novo, obscuro, o SAAE abraça a ideia, comissões são designadas para estudar a possibilidade, essas comissões têm prazo e relatam a respeito daquela ideia. E algumas delas acabam se tornando rotina administrativa da instituição”.

Silva et al. (2018) relatam que para ocorrer a inovação dentro do setor público, devem ser observadas questões internas e questões externas. No quesito interno, a assunção de risco e o processo de tomada de decisão, que foram mencionados anteriormente, e a proatividade, mencionada agora, são fatores que afetam diretamente o comportamento inovador dentro de uma organização e, por consequência, na orientação empreendedora de uma instituição.

No setor público, a proatividade se apresenta como a utilização de todas as oportunidades para distinguir a instituição pública e o estilo de liderança daquilo que é a norma do setor público (TEIXEIRA et al., 2019). Neste sentido, demonstrar proatividade significa encontrar soluções para situações de maneira que prevaleça a melhoria, e não as amarras que o contexto público impõe.

4.3 Empreendedorismo e Inovação – Classe 5

Essa categoria compreende 17,57% dos segmentos de textos aproveitados, ou seja, ela apresenta 26 ST. Dentro destes segmentos foram observadas palavras com intervalo entre $\chi^2 = 33,87$ (Empreendedorismo) e $\chi^2 = 18,68$ (Ouvir). Palavras importantes como “Serviço” ($\chi^2 = 28,75$), “Inovar” ($\chi^2 = 24,28$) e “Prestação” ($\chi^2 = 19,29$) representam bem as relações expostas neste eixo temático.

Nesta temática foram abordados os pontos principais acerca da orientação empreendedora e também da inovação dentro do setor público. O primeiro tópico discutido foi a inovação, que dentro do setor público é uma grande ferramenta de mudança, de

transformação, fazendo que o serviço prestado consiga atingir mais pessoas e, conseqüentemente, ter um resultado social mais elevado. Assim, é importante que ocorra um processo constante de inovação, como afirma o entrevistado E03, que a empresa sempre busca “inovar e empreender para melhorar o serviço para a população”.

Sobre essa temática, foi perguntado aos entrevistados a avaliação de cada um sobre o tema **inovação** dentro da organização. De modo geral, eles responderam que a organização busca sempre tentar inovar, seja nos processos produtivos, seja nos seus processos administrativos e internos.

E01 – “Ela é uma empresa que busca a inovação, principalmente na questão do tratamento de água [...]”.

E04 – “Eu penso que a inovação é essencial [...], eu considero que é uma coisa muito bacana, muito importante. Hoje, ela não é 100% inovadora, mas nós temos buscado por isso, ela está no caminho, de se atualizar, de chegar nesse ponto de poder ser chamada de inovadora”.

E05 – “Não, eu acho que esse conceito nós ainda estamos correndo nesse sentido. Ela está no caminho certo, porém a velocidade é compatível com a natureza jurídica da autarquia e esse próprio engessamento [...]”.

As respostas acima mostram que a percepção dos entrevistados convergem para a situação em que o SAAE ainda está buscando se tornar uma empresa inovadora. Uma organização que busca trilhar o caminho da inovação, por conseguinte, trilha também o caminho para se tornar empreendedora, haja visto que a união de inovação, proatividade a assunção de riscos é que forma a orientação empreendedora em uma organização (DIEFENBACH, 2011).

O entrevistado E02 afirmou que a inovação dentro do setor público é uma questão política, ou seja, depende das ações e direções tomadas pelos governantes. E02: “Olha, isso pode ser uma matéria mais política, isso vai depender das ideias criadas, do plano de governo de cada município”. Emmendoerfer (2019) destaca que a inovação no setor público surge durante a elaboração ou a implementação do plano de gestão pública que se deseja realizar em um mandato governamental de 4 anos. Essa afirmação confirma o exposto pelo entrevistado anteriormente, revelando que é necessário também, além da vontade dos funcionários e gestores da organização de realizar políticas de inovação dentro do SAAE, é também necessário que o governo local esteja também caminhando por esse caminho.

Marques, Rasoto e Bocchino (2017) explicam que podem haver dois tipos diferentes de inovação: a inovação organizacional e a inovação tecnológica. A primeira diz respeito ao aperfeiçoamento da questão organizacional da empresa; e a segunda se refere ao trabalho de seleção, busca e desenvolvimento tecnológico. Percebeu-se durante as entrevistas que muitas das inovações apresentadas pelos entrevistados eram característicos da inovação tecnológica.

E05 – “[...] antigamente, a título de exemplo, o SAAE realizava coleta de dados de consumo hidrômetro por hidrômetro, hoje isso se faz no próprio local, o servidor que vai fazer a hidrometração, no caso, fazer o levantamento do consumo, ele tem aplicativos, que ele trabalha com esses aplicativos, e de lá mesmo ele já faz os lançamentos, isso é uma inovação de ordem tecnológica, que não esbarra na legislação, mas que dinamizou muito o trabalho”.

E04 – “[...] a minha diretoria é responsável pelo atendimento ao público, então a gente tem buscado gerar, nesse momento de pandemia, o atendimento *online*, ampliamos o nosso atendimento via WhatsApp, ampliamos nosso atendimento pelo telefone 155, possibilitando um atendimento mais rápido para os nossos usuários, a gente busca sempre isso, gerar um atendimento melhor para os usuários”.

E04 – “Hoje [...] é feita a leitura, depois imprime a fatura e posteriormente entrega a fatura na casa do cliente. A minha diretoria, nós já estamos desenvolvendo isso com a empresa terceirizada que presta serviços para a gente, e em breve nós estaremos lançando a leitura dinâmica, onde faz a leitura e já é impresso a fatura.”

E02 – “[...] estávamos discutindo com o Diretor ali nesse momento, uma inovação que é o equipamento que consegue fazer a leitura dentro da parede [...] como se fosse Raio-X, [...] e com esse equipamentos, a gente vai ler dentro da parede ou embaixo do chão, e conseguir saber se ali tem alguma coisa, um cano alterado, alguma adulteração”.

Esses são alguns exemplos que os entrevistados relataram de inovações tecnológicas que foram, estão ou serão implementadas pelo SAAE. O grande desenvolvimento tecnológico, observado no mundo nos últimos tempos é parte importante neste processo, pois como mostram Luke, Verreynn e Kearins (2016), o contexto externo tem sua consideração nos movimentos de inovação e empreendedorismo.

Quando argumentados sobre os principais desafios e obstáculos enfrentados no processo de inovação, os entrevistados apresentaram opiniões diferentes uma das outras. Todavia, elas majoritariamente convergiam para um mesmo ponto em comum: a característica burocrática do setor público, que muitas inibe o processo de inovação.

E02 – “Acho que o maior desafio é conhecer, é o conhecimento do setor público em si. A gente não está dentro do setor privado. No setor privado, a gente pode dar uma ideia, e rapidamente ela pode ser implantada, ou não né, mas isso é rápido, porque não tem praticamente limite nenhum. O limite que é o que o patrão manda. Aqui dentro, as vezes uma coisa que seria muito fácil lá fora, fica muito difícil aqui dentro, por causa também da imposição da lei”.

E03 – “Aí tem muitos desafios. Tem muitos desafios porque nós temos que fazer as coisas todas certinhas né, tudo dentro da lei, e acaba que a lei acaba sendo muito burocrática, que é o correto, e isso requer tempo, e as vezes nós precisamos de algumas coisas emergenciais, e por seguir o passo a passo todo correto, de acordo com jurídico, tudo dentro da lei, às vezes demora, e acaba que isso implica num atraso de serviço, entendeu, para manter as coisas corretas. Essas coisas de compras, licitações, são muito demoradas. Os processos são muito engessados”.

Os entrevistados E02 e E03 colocaram a natureza jurídica da instituição como sendo o principal inibidor de um processo mais efetivo de inovação. Para eles, as amarras produzidas pela grande quantidade de procedimentos a serem respeitados, ou seja, as questões

burocráticas, são os maiores desafios encontrados pela instituição e seus funcionários no processo de inovação.

O entrevistado E01 afirmou que o maior desafio diz respeito à atenção. Para ele, é importante sempre manter atento sobre o ambiente em que se está inserido, pois é através das experiências que as oportunidades da inovação surgem.

E01 – “Olha, os desafios são os desafios normais de cada atividade, é a questão de atenção, de observação, de aperfeiçoamento de conhecimento técnico que ele tem né, então as vezes o servidor faz um curso, ou algo assim, que é voltado para a área dele, que ele pode sugerir algo novo através daquele curso que ele fez, visita técnica que ele fez em alguma outra instituição que tem a mesma atividade fim que a nossa e é feito aqui de forma diferente”.

O entrevistado E05 informou que os maiores obstáculos são referentes à demanda de serviço que a instituição possui. Para ele, a “demanda de serviço do SAAE é muito extensa e ela acaba impactando sobre a oportunidade de se refletir sobre novos rumos, sobre novas ideias”.

Por fim, o entrevistado E04 afirmou não enxergar nenhum desafio ou obstáculo para esse processo, afirmando que o ambiente organizacional da instituição é totalmente favorável a esse tipo de situação.

E04 – “Na verdade, eu não vejo nenhum obstáculo. Eu percebo que as condições são totalmente favoráveis para poder desenvolver isso, é uma empresa que paga 100% em dia, uma empresa que honra com todos os seus compromissos, com os funcionários e também com os usuários, então eu percebo que depende apenas de a pessoa querer fazer”.

Após serem abordadas questões sobre a temática da inovação, passou-se para o tema do empreendedorismo no setor público. Esse eixo temático iniciou-se com a indagação aos entrevistados se eles já tinham conhecimento sobre o empreendedorismo dentro do setor público. Dois entrevistados (E02 e E03) afirmaram, inicialmente, não terem tido conhecimento sobre esse construto. Todavia, após uma pequena explicação sobre o que seria ele, repensaram suas respostas e atestaram positivamente para a pergunta.

E02 – “Essa é uma pergunta difícil, eu acho que não. A gente lida com isso como uma forma de vida né, por a gente ter vindo do setor privado, a gente tenta fazer, mas agora empreender dentro do setor público seria mais para quem não é do setor público [...]”.

E03 – “Não, eu acho que não”.

O fato de os entrevistados não conhecerem, a princípio, o termo empreendedorismo no setor público não é estranho, uma vez que esse conceito tem a sua história ainda muito recente na literatura dominante sobre o empreendedorismo (ZERBINATI; SOUTARIS, 2005).

Os demais entrevistados responderam afirmando terem conhecimento prévio sobre o empreendedorismo no setor público, mesmo que pequeno.

E01 – “Muito pouco. Ouvir sobre empreendedorismo mais na atividade privada. O empreendedorismo são as condições que permitem que os empregados de determinada instituição, a instituição cria esse ambiente de empreendedorismo, quer dizer, de inovação, cria um ambiente de novas experiências né, para que possa se tornar como referência uma empresa empreendedora. Mas isso no serviço público é complexo, em razão das amarras que a própria legislação trava no serviço público. Não é como na iniciativa privada”.

E04 – “Eu penso que seria um resumo de tudo que eu disse aqui até o momento, a busca de inovação, a busca de aperfeiçoamento, de realmente mostrar para a sociedade e para todos que o setor público está aí para prestar serviço para a sociedade, para a população, com eficácia, com inovação, para mim é isso”.

E05 – “Já. Na verdade, na minha percepção, e é o que eu faço nos últimos quinze anos da minha vida, não apenas no sentido da atividade, a ideia que se tem do empreendedorismo tá na concepção da própria palavra né [...]. É realmente estar consolidando os esforços, superando as dificuldades, sendo proativo, acreditando no trabalho que se faz. Empreender para mim é isso. O empreendedorismo é uma filosofia que precisa ser aplicada para que a gente não caia na mesmice, no continuísmo apenas, para que a gente sempre em melhorar, em inovar, em continuar”.

O empreendedorismo é tido como uma ferramenta capaz de elevar os níveis de serviço de uma organização pública. Para isso, é necessário que seja desenvolvida a orientação empreendedora nestas organizações, pois assim elas serão capazes de se adequar e de inovar (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015) diante das mudanças externas porventura possam acontecer. Os autores continuam explicando que ao ser desenvolvida a OE, as organizações públicas podem se tornar aptas a promover uma cultura de mudanças na qual a propagação de um espírito empreendedor no contexto da administração pública seria o cerne da questão.

Questionados sobre a possibilidade de se inserir o empreendedorismo dentro do setor público, os entrevistados quase todos responderam afirmativamente. Apenas o E02 que indagou não conseguir conceber o setor público como sendo empreendedor.

E02 – “Eu acho muito difícil. Por causas das limitações da lei, não tem como, você só pode fazer aquilo que a lei permite né, e empreender não está dentro da lei [...]. Mas eu classifico o SAAE como uma empresa muito eficiente, e que dentro dos limites dela, ela faz de tudo para promover o melhor para a população”.

As organizações públicas apresentam vários princípios que devem ser obedecidos durante todo o processo produtivo da organização. Um desses princípios é o da eficiência, que prevê a melhor prestação de serviço possível preservando os recursos públicos. De certa maneira, é possível associar o termo ‘eficiente’, utilizado pelo E02, ao empreendedorismo, uma vez que a caracterização de uma organização como empreendedora e inovadora passa também pelos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

E01 – “Sim, é possível. Talvez não em todas as áreas, mas que é possível, é sim. É, o SAAE é uma empresa empreendedora porque nós trabalhamos com o saneamento e distribuição de água, tratamento e distribuição de água, e são duas áreas que a gente busca inovações, para que elas possam se desenvolver e a gente ter uma entrega de melhor qualidade para a população né, afinal nós trabalhamos dia e noite em prol da população”.

E03 – “Sim, é muito possível, e nós temos aqui. Nós sempre buscamos inovar e ‘empreender’ para melhorar o serviço para a população”.

E04 – “Com certeza, é super viável. Eu penso que é fundamental, para que melhore todos os processos. Sem o empreendedorismo, não tem como. Ele é essencial. Eu considero, apesar que para gerar esse empreendedorismo, precisamos de recursos, e esses recursos também são difíceis, mas assim, a gente tem buscado, há uma busca constante por parte do SAAE por esse empreendedorismo, essa busca de melhorias, essa busca por inovação, isso você pode ter certeza”.

E05 – “É possível sim, é necessário e se faz. O SAAE é uma empresa empreendedora sim. A comunidade, quando abre a sua torneira em casa, e a água flui, ela não faz a menor ideia da estrutura, da participação de profissionais altamente técnicos, tanto na área de laboratório ali, que é a área que cuida do fim mesmo do SAAE, que é a produção de água tratada, o pessoal da eletromecânica, que cuida de todo esse processo de bombeamento, que faz com que a água chegue em cada torneira dessa cidade”.

O entrevistado E04 expõe que a busca pelo empreendedorismo passa também pela busca por recursos financeiros. Najmaei e Sadeghinejad (2016) apontam o oposto em seu trabalho *Toward a Theory of Business Models and Business Modeling in Public Entrepreneurship*, que o empreendedor público apresenta uma maior facilidade de conseguir recursos para seu desenvolvimento. Contudo, em meio a cenários de racionalização e demandas concorrentes de recursos públicos, como por exemplo o período pandêmico em que estamos vivendo, o valor do empreendedorismo em trazer dinheiro de outras fontes se torna aparente (EDWARDS et al., 2002).

Mesmo apresentando explicações diferentes, os quatro entrevistados que responderam positivamente sobre a inserção do empreendedorismo no setor público também concordaram que o SAAE pode se encaixar nesse rótulo. O E01 afirmou que a organização é empreendedora pois busca constantemente por inovação nos serviços de tratamento de água e esgoto. O E03 declara que a organização é empreendedora pois busca sempre oferecer o melhor serviço à população valadarense. O E04 explica que a empresa mantém uma busca constante pelo empreendedorismo e o E05 explica que os processos produtivos do SAAE são tão complexos que necessitam do empreendedorismo para sempre se manterem atualizados.

Quando questionados sobre se o empreendedorismo poderia contribuir para o sucesso econômico e social da organização, os cinco respondentes foram diretos, afirmando que o empreendedorismo tem grandes chances de contribuir para o sucesso do SAAE.

E01 – “Pode sim, o empreendedorismo pode contribuir efetivamente para que nós possamos alcançar novas metas, novos objetivos, e cada vez mais, entregar uma prestação de serviços de qualidade para a população que nós atendemos”.

E02 – “Com certeza”.

E03 – “Com certeza”.

E04 – “Com certeza, na verdade o SAAE não visa o lucro, em virtude da sua natureza jurídica, mas ajuda na prestação de um serviço com maior qualidade, com agilidade, então eu acho que tudo isso gera satisfação para a sociedade, gera um bem social”.

E05 – “Não tenha dúvida. O empreendedorismo se traduz em melhorias, em melhorias de gestão, em melhorias no tratamento das rotinas de trabalho, e tudo isso impacta na receita da autarquia, impacta na diminuição das suas despesas, produz um serviço de melhor qualidade na ponta da linha [...]”.

Como falado nos trechos acima, mesmo não tendo o lucro econômico como motivação principal, é fato que o empreendedorismo tem condições de favorecer uma instituição pública. Edwards et al (2002) afirmam que o lucro social é a maior motivação do empreendedorismo nas organizações públicas. Macedo⁷ (2013) apud Marques, Rasoto e Bocchino (2017, p. 519) mantém o mesmo pensamento que Edwards, complementando que “o empreendedorismo no setor público pode ser tido como um meio para que a Administração Pública atinja sua finalidade que é o interesse público de uma maneira legal, porém, com mais eficiência”.

Por fim, foi abordado com os entrevistados as possíveis ações empreendedoras que a instituição executa. Neste momento, foi possível identificar como que os respondentes entendiam o empreendedorismo dentro do setor público. Nos dizeres dos entrevistados, a autarquia busca sempre prover-se de ações empreendedoras e inovadoras para a melhora dos processos e da prestação de serviço.

E01: [...] “a utilização de produtos mais eficientes no tratamento de água tá, inovações nas etapas de tratamento de água, inovações no monitoramento do rio [...], então nós tivemos inovações e investimentos em equipamentos de monitoramento da água bruta”.

E02: “Inovações de tecnologia, hoje por exemplo nós não atendemos somente pelo ‘115’, há canais de *Whatsapp* que você consegue falar”.

E03: “Nós estamos querendo montar uma comissão de perdas [...], precisa de um grande estudo para realizar e identificar o número exato de perda que o SAAE tem nas vias, nas ruas, então nós precisaríamos de macromedidores nas saídas das ETAS para calcularmos a arrecadação de determinado bairro, que chama setorização, para a gente saber se nesse caminho nós estamos perdendo água, então essa é uma inovação muito grande”.

E04: “[...] a gente tem trabalho para aquela questão do tratamento do esgoto, tem cada vez mais aprimorado o nosso tratamento de água, a impressão das faturas no momento da leitura, a questão do atendimento via site, já estamos pensando na possibilidade de colocar um chat para atendimento no próprio site da empresa, a busca é constante para esse melhor atendimento”.

E05: “Ainda hoje nós nos esforçamos muito para consolidar a emissão de zero esgoto nas águas do rio Doce, e essa edificação e instalação das ETE’s, que são as estações de tratamento de esgoto, ela realmente é uma atividade que exige muito de todo mundo, tanto do departamento de engenharia, como das áreas técnicas, como da área de licitações, da qual eu faço parte, são diversas engrenagens que precisam trabalhar muito consolidadas, para que as coisas aconteçam [...]”.

⁷ MACEDO, R. B. Estudo sobre o empreendedorismo na esfera pública. Artigo enviado e aceito para apresentação no XV Congresso de Gestão de Tecnologia Latino-Iberoamericano - **ALTEC 2013**, Cidade do Porto, 2013.

Como pode ser observado, é notória a busca por melhorias nos processos internos da organização. Neste sentido, os entrevistados consideram a instituição em que trabalham como sendo uma organização que está sempre em busca de inovar e, por conseguinte, em também empreender.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho iniciou-se com a finalidade de discutir a temática do empreendedorismo no setor público em uma organização do primeiro setor na cidade de Governador Valadares – MG. Para isso, foi escolhida uma empresa municipal que está atuando na cidade há quase 70, que é o **Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE)**. Assim, a intenção desta pesquisa era identificar qual a percepção que os gestores da referida organização possuíam acerca da inovação e do intraempreendedorismo dentro do setor público como uma ferramenta para o auxílio na entrega de valor para a sociedade.

Para poder alcançar a meta estabelecida, foram realizadas 5 entrevistas com gestores do SAAE, onde foram coletados dados que puderam iluminar para o pesquisador as percepções que eles mantinham sobre os temas abordados. Os dados obtidos através destas entrevistas foram tratados por meio da técnica da análise de conteúdo, e para isso, foi utilizado o *software* IRAMUTEQ® que, por meio da função Classificação Hierárquica Descendente, proporcionou uma categorização dos temas abordados durante as entrevistas,

gerando 5 classes, que são: da Administração Pública, Ambiente, Serviços Prestados, Serviço Público e Empreendedorismo e Inovação.

A partir das entrevistas, tornou-se viável identificar quais eram as percepções que os gestores tinham sobre os temas. Para eles, a organização era sim empreendedora, enquanto que no quesito inovadora, eles relataram que mesmo apresentando algumas inovações de ordem tecnológicas, a instituição ainda está no caminho para se tornar uma organização genuinamente inovadora.

Isto posto, foi possível atingir o objetivo principal de analisar a percepção dos gestores acerca das possibilidades de inovação e do intraempreendedorismo dentro da instituição em análise. Para que este objetivo pudesse ser alcançado, precisou-se passar pelos objetivos secundários, os quais eram identificar quais os aspectos que dificultam as ações empreendedoras e dentro da organização em estudo, identificar como é processo de tomada de decisão para incentivar o processo de inovação e o intraempreendedorismo dentro da instituição e identificar possíveis ações empreendedoras e atividades inovadoras praticadas no contexto da organização estudada.

Foi possível também responder à pergunta problema deste trabalho, que foi: qual a percepção dos agentes públicos presentes na organização em análise, quanto às possibilidades da inovação e do intraempreendedorismo na organização em que eles atuam, visando uma melhor entrega de valor social? Durante as análises realizadas, a resposta obtida foi positiva, assim dizendo, os gestores públicos entrevistados apresentaram uma percepção positiva sobre os temas, principalmente para o empreendedorismo e intraempreendedorismo. Quanto à inovação, os entrevistados alegaram que a organização está trilhando o caminho para se tornar uma empresa inovadora.

No que diz respeito aos aspectos que dificultam as manifestação de ações empreendedoras dentro do setor público, foi possível perceber também que, na opinião dos entrevistados, o maior obstáculo da organização e também dos seus servidores para o exercício da inovação diz respeito à natureza jurídica do SAAE, que é uma autarquia. Para eles, a burocracia estatal engendrada na organização faz com que os serviços encontrem muitos percalços. Percebeu-se também que o processo de tomada de decisão da organização, apesar de apresentar uma certa diversificação, uma vez que foi relatado que há incentivos por parte dos diretores para que os seus subordinados tomem algumas decisões, esse processo é pré-estabelecido, já tendo a organização um cronograma e um plano de ação desenhados para todo o ano, e também para anos seguintes.

Por fim, foi possível também identificar que, na visão dos entrevistados, a empresa busca apresentar inovações e ações empreendedoras para melhorar a prestação de serviço à população. Mesmo apresentando uma certa dificuldade para conceituar o empreendedorismo dentro do setor público, os agentes entrevistados conseguiram identificar algumas ações que, nos dizeres do E03, “nós sempre buscamos inovar e empreender para melhorar o serviço para a população”.

Este trabalho se mostrou relevante, haja visto que ele pode ser utilizado como uma ferramenta de análise por parte da organização estudada para aprimorar os processos relativos ao empreendedorismo e à inovação. Mostrou-se relevante também para a academia, uma vez que os estudos sobre o empreendedorismo no setor público, principalmente no Brasil, ainda são muito incipientes. Grande parte dos estudos realizados sobre essa temática se preocuparam em fazer revisões sobre a literatura estrangeira, a fim de criar um vocabulário nacional para o referido tema.

O processo de elaboração deste trabalho foi bastante complicado, em virtude da grande quantidade de limitações que ocorreram durante o percurso. A primeira dificuldade encontrada para a elaboração deste trabalho foi relativa às referências a serem utilizadas, pois a bibliografia sobre empreendedorismo no setor público em português se encontrava muito escassa. Após isso, a dificuldade que se apresentou diz respeito às questões que fogem do controle, como a pandemia da Covid-19, que impossibilitou durante muito tempo as visitas à empresa para realizar as entrevistas. Superado este problema, o acesso aos dados necessários se tornou um novo empecilho. Por ser uma organização pública, o processo de aceitação para a elaboração desta pesquisa foi muito moroso, o que atrasou o processo de coleta de dados por meio das entrevistas.

Por fim, tem-se como sugestão continuar essa pesquisa, abrangendo para outras organizações públicas, tanto da cidade de Governador Valadares como também das cidades vizinhas. Realizando uma pesquisa com uma amostra maior de respondentes, os resultados encontrados podem explicar melhor as percepções dos gestores acerca da inovação e do empreendedorismo dentro do setor público.

REFERÊNCIAS

- ANALOU, F.; MOHMMAD, S.; KHANIFAR, H. Public sector managers and entrepreneurship in Islamic Republic of Iran. **Journal of Management Development**, v. 28, n. 6, p. 522–532, 2009.
- BORGES, D. A. H.; ROMANIELLO, M. M.; BRITO, M. J. DE. Empreendedorismo No Setor Público: a Influência Das Características Organizacionais. **REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 5, n. 1, p. 85–116, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço público**, v. 48, n. 1, p. 5–25, 1997.
- CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513–518, 2013.
- COVIN, J. G.; SLEVIN, D. P. **A Conceptual Model of Entrepreneurship as Firm Behavior**, 1991.
- DIEFENBACH, F. E. **Entrepreneurial Orientation in the Public Sector When Middle Managers Create Public Value**. [s.l: s.n.]. v. University

EDWARDS, C. et al. Public entrepreneurship: Rhetoric, reality, and context. **International Journal of Public Administration**, v. 25, n. 12, p. 1539–1554, 2002.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. [s.l.: s.n.].

EMMENDOERFER, M. L.; VALADARES, J. L. Reflexões e perspectivas acerca da construção do conhecimento sobre empreendedorismo interno DOI:10.5007/2175-8077.2011v13n30p88. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 30, 2011.

FESTA, M. P.; FILHO, M. A. G. Perfil intraempreendedor: um estudo sobre o perfil profissional encontrado em organização pública do setor bancário brasileiro. **Cadernos UniFOA**, v. 21, p. 53–62, 2013.

HUGGINS, R.; MORGAN, B.; WILLIAMS, N. Regional Entrepreneurship and the evolution of public policy and governance. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 22, n. 3, p. 473–511, 2015.

JUNIOR, N. et al. Prestação dos serviços de água e esgoto em Sete Lagoas - MG. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 1, p. 119–139, 2010.

KAMI, M. T. M. et al. Trabalho no consultório na rua: uso do software IRAMUTEQ no apoio à pesquisa qualitativa. **Escola Anna Nery - Revista de Enfermagem**, v. 20, n. 3, p. 1–5, 2016.

LIDDLE, J. Conclusion: Public sector entrepreneurship: The future research Agenda. **Contemporary Issues in Entrepreneurship Research**, v. 6, p. 237–245, 2016.

LIMA, S. F. A. et al. Empreendedorismo público e orientação empreendedora em instituições federais de ensino. **Revista de Ciências da Administração**, v. 20, n. 50, p. 44–60, 2018.

LIU, S. S.; DUBINSKY, A. J. Institutional Entrepreneurship - a panacea for universities-in-transition? **European journal of Marketing**, v. 34, n. 11/12, p. 1315–1337, 2000.

LUKE, B.; VERREYNNE, M.; KEARINS, K. Innovative and entrepreneurial activity in the public sector : The changing face of public sector institutions. v. 9338, n. February, 2016.

LUKE, B.; VERREYNNE, M. L. Exploring strategic entrepreneurship in the public sector. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 3, n. 1, p. 4–26, 2006.

MARQUES, S. B. V. et al. INTRAEMPREENDEADORISMO NO SETOR PÚBLICO: CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS AO EMPREENDEADORISMO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR, NA VISÃO DE SEUS GESTORES – ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR). **Empreendedorismo, Gestão e Negócios**, v. 53, n. 9, p. 91–108, 2017.

MARQUES, S. B. V.; RASOTO, V. I.; BOCCHINO, L. DE O. Inovação no setor público: a importância e a oferta de capacitação dos gestores em áreas que promovam a atividade inovadora. **Brazilian Journal of Development**, v. 3, n. Esp., p. 514–527, 2017.

MEYNHARDT, T.; DIEFENBACH, F. E. What Drives Entrepreneurial Orientation in the Public Sector ? Evidence from Germany ’ s Federal Labor Agency. **Journal of Public Administration Research and Theory**, p. 761–792, 2012.

MIGUEZ, V. B.; LEZANA, Á. G. R. Empreendedorismo e inovação : a evolução dos fatores que influenciam o empreendedorismo corporativo. **Navus**, v. 8, n. 2, p. 112–132, 2018.

NAJMAEI, A.; SADEGHINEJAD, Z. Toward a theory of business models and business

- modeling in public entrepreneurship. **Contemporary Issues in Entrepreneurship Research**, v. 6, p. 77–102, 2016.
- OSBORNE DAVID ; GAEBLER, T. Reinventando o Governo. 1995.
- QUINN, M.; COURTNEY, R. The public Sector as an Entrepreneur? **Contemporary Issues in Entrepreneurship Research**, v. 6, p. 127–146, 2016.
- ROBERTS, N. C. Public Entrepreneurship as Social Creativity. **World Futures**, v. 62, n. 8, p. 595–609, 2006.
- SECCHI, L. Empreendedorismo e participação em reformas de gestão pública no nível local. 2007.
- SECCHI, L. Entrepreneurship and participation in public management reforms at the local level. **Local Government Studies**, v. 36, n. 4, p. 511–527, 2010.
- SHANE, S.; VENKATARAMAN, S. THE PROMISE OF ENTREPRENEURSHIP AS A FIELD OF RESEARCH. **Academy of Management**, v. 25, n. 1, p. 217–226, 2000.
- SILVA, A. H. et al. Análise de conteúdo: fazemos o que dizemos? Um levantamento de estudos que dizem adotar a técnica. **Conhecimento Interativo**, v. 11, n. 1, p. 168–184, 2017.
- SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@as Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, 2015.
- SILVA, M. V. G. DA et al. Intraempreendedorismo no Setor Público: Análise do Comportamento Empreendedor de Gestores Públicos Municipais por Meio do Carland Entrepreneurship Index (CEI). **REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 7, n. 2, p. 67–114, 2018.
- SOUSA, Y. S. O. et al. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados de entrevistas. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 15, n. 2, p. 1–19, 2020.
- SOUZA, M. A. R. DE et al. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Revista da Escola de Enfermagem da U S P**, v. 52, 2018.
- TEIXEIRA, T. S. et al. Inovação e empreendedorismo: um caso no setor público. **Revista PRETEXTO**, v. 20, n. 1, p. 57–71, 2019.
- VALADARES, J.; EMMENDOERFER, M. A Incorporação do Empreendedorismo no Setor Público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 1, p. 82, 2015.
- VALADARES, J. 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. p. 121, 2013.
- VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. 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.
- ZERBINATI, S. Multi-level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective. **Local Government Studies**, v. 38, n. 5, p. 577–597, 2012.
- ZERBINATI, S.; SOUITARIS, V. Entrepreneurship in the public sector: A framework of analysis in European local governments. **Entrepreneurship and Regional Development**, v.

17, n. 1, p. 43–64, 2005.

APÊNDECE A - PRIMEIRO MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Qual seu nome e a sua função dentro da instituição? Há quanto trabalha na instituição?
2. Gostaria que me contasse mais sobre você, sua formação, suas experiências profissionais e como chegou até o seu atual emprego.
3. Você considera a sua organização muito burocrática? Na sua opinião quais são as implicações de se trabalhar numa organização como esta?
4. Agora eu gostaria que você comentasse sobre: até que ponto a sua organização estimula os próprios funcionários a criar novos produtos e serviços de modo a melhorar a prestação de serviços ao público que ela atende?
5. Como você avalia a questão da INOVAÇÃO, de modo geral, na organização em que você trabalha? Você considera a sua organização realmente uma empresa INOVADORA? Justifique a sua resposta.
6. Você acredita que a sua organização sempre consegue aproveitar bem as OPORTUNIDADES que o mercado oferece sobre melhorar seus processos internos e crescer sempre com sucesso?
7. Que observações você faria sobre a forma como a sua organização lida com os RISCOS e as INCERTEZAS do mercado?

8. No dia-a-dia da organização como se dá o processo de TOMADA DE DECISÃO e o desenvolvimento dos planos de ação da organização em termos de gestão e manutenção das atividades da própria organização.
9. Até que ponto você considera que a sua organização estimula e incentiva os próprios funcionários a gerar novas ideias e/ou novos produtos para melhorar a eficiência produtiva da empresa?
10. Na sua opinião, quais seriam os maiores de desafios e obstáculos que os empregados aqui na sua empresa enfrentam para poder contribuir mais na inovação e no melhoria das prestação dos serviços da organização?
11. Outra coisa, na tua opinião, vale a pena, do ponto de vista profissional e também pessoal, os próprios funcionários daqui se desdobrarem para propor novos produtos, serviços uma uma forma mais inovadora e criativa de fortalecer as operações da empresa?
12. Durante a sua caminhada, você já ouviu falar sobre Empreendedorismo no Setor Público? Você tem alguma noção sobre o que seria isto?
13. Você acha que é possível inserir o empreendedorismo dentro das instituições do setor público?
14. Você classificaria a corporação como uma instituição empreendedora?
15. Você acredita que o empreendedorismo pode contribuir para o sucesso, tanto social quanto econômico, da organização?
16. Você poderia citar exemplos de ações empreendedoras praticadas pela organização, num sentido organizacional mesmo, ações institucionais?