

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação  
em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

# BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

## Empreendedorismo Governamental

Evandro Tsufa

2021

## Prof. Evandro Tsufa

Bacharel em Administração com habilitação em Comércio Exterior pela União Educacional de Brasília (UNEB); especialista em consultoria e diagnóstico empresarial, MAUÁ; e especialista em política e estratégia pela Academia dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG). Possui MBA Executivo em Gestão Empresarial e em Gestão de Marketing pela Universidade Gama Filho; e Mestrado em Agronegócios pela Universidade de Brasília. É professor de pós-graduação e de cursos preparatórios para concursos, como o Vestconursos, IMP e IESB. É coordenador de diversos MBAs nas áreas de Comunicação Social, de Gestão Bancária, de Gestão de Investimentos e de Gestão de Eventos nas Instituições Universidade Gama Filho, Faculdade da Grande Fortaleza e A Vez do Mestre (POSEAD); e Leadership & Customer Loyalty, Disney Institute, Orlando, Flórida. Na Fundação Prêmio Nacional da Qualidade, fez parte da preparação para a Banca Examinadora do PNQ 2000 – Prêmio Nacional da Qualidade. É Diretor de Projetos da Promaximo® Consultoria, da Editora Promestre® e da Incubadora de Empresas PROOMNIA; e Presidente do Comitê de Comércio Exterior, Câmara Americana de Comércio (AMCHAM). Trabalhou em empresas, como: Johnson & Johnson; Tramontina; Grupo Accor; e O Boticário; e atuou como importador e consultor internacional de negócios.



### Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

T882e Tsufa, Evandro  
Empreendedorismo governamental / Evandro Tsufa, Manoel Carlos de Oliveira Júnior (revisor). – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPE: UAB, 2016.  
77 p.: il.

Bacharelado em Administração Pública  
Inclui bibliografia  
ISBN: 978-85-7988-302-6

1. Empreendedorismo. 2. Gestão de negócios. 3. Empreendedor. 4. Balanced Scorecard. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 65.012.4

Catalogação na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR | CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO

Evandro Tsufa

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE

Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO

José Marcos Leite Barros

EDITORAÇÃO

Anita Maria de Sousa

Aldo Barros e Silva Filho

Enifrance Vieira da Silva

Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL

Maria Tereza Lapa Maymone de Barros

Geruza Viana da Silva

CAPA

José Marcos Leite Barros





# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS DO EMPREENDEDORISMO.....	9
Definição e Origem do Empreendedorismo	9
Definição de Empreendedorismo	12
Origem do Empreendedorismo	14
Brasil: de Estado Patrimonialista para a Administração Pública Gerencial	17
Empreendedorismo Público x Empreendedorismo Privado	26
Será que Tudo Depende do Governo?	31
Incubadoras de Empresas	34
Razões para se Empreender	37
CAPÍTULO 2 - GESTÃO EMPREENDEDORA (CASO SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR).....	43
Gestão Empreendedora (Caso Secretaria de Comércio Exterior)	43
Metodologia Balanced Scorecard (BSC)	44
Mapeamento de Processos	45
Análise de Cenários	46
Declaração de Missão	49
Definição de Objetivos	51
Próximos Passos	52
CAPÍTULO 3 - PERFIL E PERSONALIDADE EMPREENDEDORA.....	57
Perfil e Personalidade Empreendedora	57
Empreendedor e Intraempreendedor	58
O Mito do Empreendedor	59
O Empreendedor, o Gerente e o Técnico	60
Perfil e Personalidade Empreendedora	64
O Empreendedor Estratégico	67
O Canvas como Ferramenta de Apoio	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS.....	76



# EMPREENDEDORISMO GOVERNAMENTAL

**Prof. Evandro Tsufa**

## Apresentação da Disciplina

Caro estudante, seja bem-vindo!

Esta disciplina aborda um tema relativamente novo na Administração Pública: o Empreendedorismo Governamental. O termo “Empreendedorismo” refere-se aos estudos ligados ao empreendedor, como perfil, comportamento, atitude e tudo que o torna singular em sua maneira de pensar e de agir diante de diferentes situações. E é dessa mesma forma que pretendemos conduzir nossos estudos – de maneira singular. Para tal, vamos apresentar exemplos práticos de casos que visam esclarecer os conceitos expostos neste livro-texto.

Desde já, você está convidado a fazer parte do processo de revisão desta disciplina, que ocorrerá em breve. Mas como assim? A disciplina ainda nem começou e já estamos falando em revisão? É isso mesmo! Os estudos na área de Administração são dinâmicos e devem ser sempre atualizados, revisados. Por isso, praticaremos aqui o princípio da “destruição criativa”, que você estudará quando apresentarmos as origens do Empreendedorismo.

Sabe de que outra forma você pode participar interativamente desta disciplina? Você tem um caso interessante de Empreendedorismo para nos contar sobre seu município ou Estado? Se sim, você pode enviar suas contribuições para o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) do curso, espaço onde poderemos discutí-las.

Esperamos que você goste da estrutura deste livro-texto, cuja organização foi pensada para facilitar o seu entendimento. No primeiro Capítulo, falaremos sobre os fundamentos do Empreendedorismo. Em seguida, no segundo Capítulo, mostraremos o caminho de uma gestão empreendedora por meio de um exemplo real de sucesso, o da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), situada no Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. Encerraremos esta disciplina apresentando, no terceiro Capítulo, os perfis e os comportamentos esperados de um empreendedor.

Ah, outro detalhe que não podemos esquecer: em nenhum momento, os exemplos contidos neste livro-texto procuraram privilegiar pessoas ou partidos políticos. No momento da pesquisa sobre os casos de sucesso, que são retratados ao longo deste trabalho, omitimos toda informação a respeito dessas duas variáveis para que este instrumento de construção

do conhecimento não viesse a se tornar algum tipo de propaganda política subliminar. Além disso, procuramos enaltecer exemplos não somente de grandes órgãos federais, estaduais ou de abastados municípios, mas também de pequenos e remotos municípios, desde que fossem bons modelos para os demais.

Desejamos a você sucesso em seus estudos!

Professor  
Evandro Tsufa

## CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS DO  
EMPREENDEDORISMO

Prof. Evandro Tsufa

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Fundamentar teórica e praticamente Empreendedorismo;
- Entender historicamente e contextualizar Empreendedorismo;
- Distinguir Empreendedorismo público de Empreendedorismo privado; e
- Estimular a formação de incubadoras de empresas.

## Definição e Origem do Empreendedorismo

Caro estudante,

Este Capítulo aborda conteúdos fundamentais do Empreendedorismo, como: sua origem; sua trajetória no Brasil; as diferenças entre Empreendedorismo público e Empreendedorismo privado; o instrumento de viabilização empreendedora da área privada (plano de negócios) e da área pública (proposição de ações na forma de elaboração de projetos); o papel da incubadora de empresas na geração empreendedora; e as razões lógicas de se empreender.

A disciplina Administração Estratégica, na seção sobre Evolução do Pensamento Estratégico, vem ao encontro de um dos argumentos que utilizamos neste trabalho para as definições de Empreendedorismo prescritivo e Empreendedorismo descritivo. Na disciplina *Administração Pública Brasileira*, você estudou, dentre alguns assuntos, a evolução da Administração Pública brasileira, que migrou do Estado Patrimonialista para o Gerencial. Voltamos a esse assunto para sustentar, com exemplos, o escopo deste trabalho.

Para estabelecer uma linha de raciocínio sobre a origem do Empreendedorismo, também fizemos menção à Revolução Industrial, tema abordado na disciplina *Teoria Geral da Administração II*.

O conhecimento exposto neste curso de Bacharelado em Administração Pública se entrelaça por meio da retroalimentação entre uma disciplina e outra. Saiba que não estamos aqui para “transmitir” conhecimento. Juntos, vamos “construí-lo”. Portanto, mãos à obra, pois dependemos de você para a efetividade desse objetivo. Bons estudos!

Empreendedorismo é um tema muito recente nos estudos de Administração Pública. Antes de começar a defini-lo, temos de definir primeiramente os limites abordados neste trabalho:

- O Empreendedorismo Governamental pode ser entendido como a intervenção do governo na ordem econômica de um país; por exemplo, a participação societária em setores econômicos ou o retorno à estatização. Na Europa, existe uma discussão sobre os limites do governo nesses setores. Algumas opiniões sustentam que o governo não pode ser competidor no mercado e, ao mesmo tempo, árbitro. Entretanto, não contemplamos este foco no escopo desta disciplina, deixamos essa discussão para as disciplinas: *Teoria das Finanças Públicas, Direito Administrativo, Macroeconomia, Gestão da Regulação, Políticas Públicas e Sociedade*, entre outras.
- O tema também pode gerar certa dúvida em relação ao que vem a ser “Público” e “Governamental”. Os dois aspectos são discutidos ao longo deste curso. Enquanto o aspecto público diz respeito ao que pertence ao Estado e à coletividade (seus cidadãos), o aspecto governamental abrange o exercício do poder político nos níveis federal, estadual e municipal. Mesmo o tema sendo “Governamental”, e não “Público”, consideramos neste estudo, a participação de organizações não governamentais e de cidadãos que atuam como agentes empreendedores, a exemplo do orçamento participativo e de outras práticas que envolvem a presença popular na formulação das políticas públicas. Assim, para melhor entendimento do conteúdo, considere a abordagem deste trabalho como Empreendedorismo Público e Governamental.
- Os órgãos públicos são tratados como agentes capazes de aprender e de praticar uma gestão de excelência para fins de melhoria das condições de vida da sua população e também estimulam, de forma direta ou indireta, a inovação tecnológica para melhoria do **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)\*** dos seus municípios.

### SAIBA MAIS

\***Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)** – cruzamento de três variáveis que representam três dimensões: renda, educação e longevidade. Fonte: Significados (2011-2016).

Vamos observar as Figuras 1 e 2, que apresentam, respectivamente, o que contemplamos e o que não contemplamos no estudo desta disciplina.

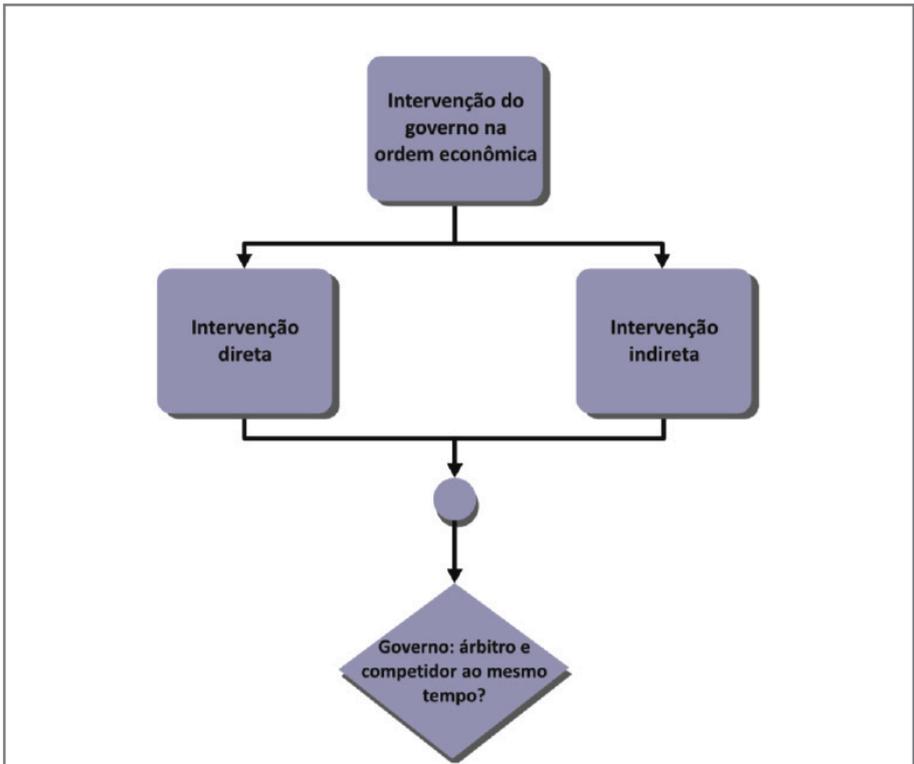


Figura 1: O que não contemplamos no escopo deste trabalho  
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

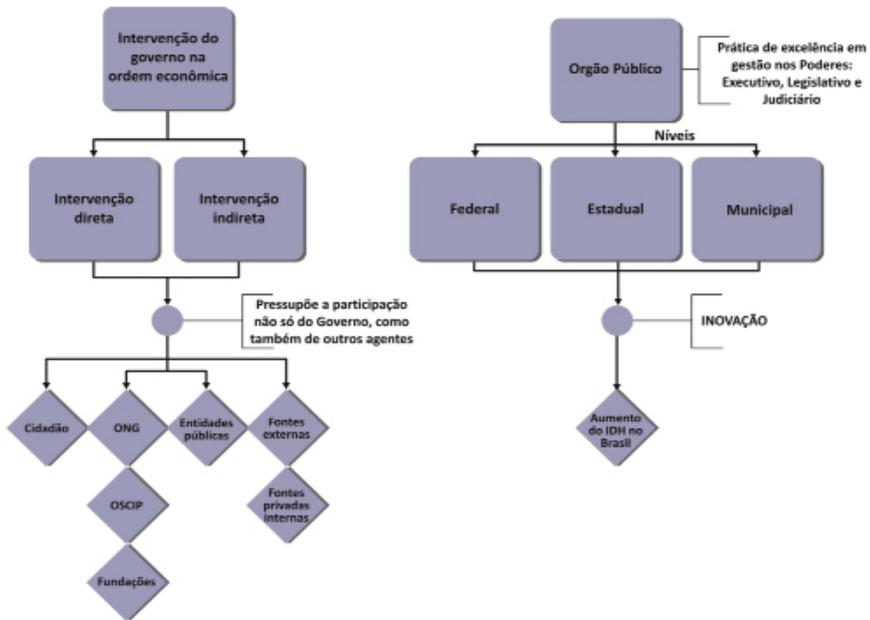


Figura 2: O que compreendemos como Empreendedorismo Governamental e contemplamos no escopo deste trabalho  
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Expostos os limites desta disciplina, vamos conferir a definição de Empreendedorismo.

## Definição de Empreendedorismo

A palavra *entrepreneur*, ou *empreendedor*, surgiu na França entre os séculos XVII e XVIII. Era utilizada para denominar pessoas ousadas, que estimulavam o progresso econômico mediante formas inovadoras de pensar e, principalmente, de realizar seus intentos.

Na disciplina Administração Estratégica, estudamos sobre a evolução do pensamento estratégico. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) citam dez pontos de vista sobre o tema. Afirmam que as escolas do Design, do Planejamento e do Posicionamento são consideradas “prescritivas”, pois dão mais importância ao fato de como as estratégias devem ser formuladas do que de como elas efetivamente são formuladas, ou seja, elas prescrevem como devem ser as estratégias.

Por outro lado, as escolas Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, do Poder, Cultural e Ambiental não estão muito preocupadas em saber como a estratégia deve ser formulada. Antes, dão mais importância ao fato de como elas são formuladas, por isso, são chamadas de escolas “descritivas”. Isso significa que o tema Empreendedorismo filia-se ao segundo bloco de escolas, conhecido como as **10 escolas do pensamento estratégico**, ou seja, àquelas que descrevem ações ao invés de prescrevê-las. Vale a pena lembrar ainda que a décima escola, a da Configuração, procura adaptar as organizações a cada tipo de situação exigida. Assim, ela não é prescritiva nem descritiva, antes, ela flexibiliza o planejamento de acordo com a necessidade.

### SAIBA MAIS

Essas 10 escolas estão minuciosamente detalhadas no livro *Safári de Estratégia*, de Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand e Joseph Lampel (2000).

Do grupo a que pertence a Escola Empreendedora, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 98) salientam que essa escola “[...] enfatizou o mais inato dos Estados e processos – intuição, julgamento, sabedoria, experiência, critério”. E é por isso que o termo é bastante focado na figura do empreendedor.

Até hoje, é comum associarmos alguém como sendo empreendedor por que suas características comportamentais estão ligadas a atitudes inovadoras e inquietas capazes de fazer, por exemplo, uma organização ou o lugar onde vive sair do seu estado de **homeostasia\*** e buscar novos horizontes. Portanto, quanto maior for o desenvolvimento do potencial empreendedor das pessoas, maior será a capacidade empreendedora do lugar que as cerca.

## SAIBA MAIS

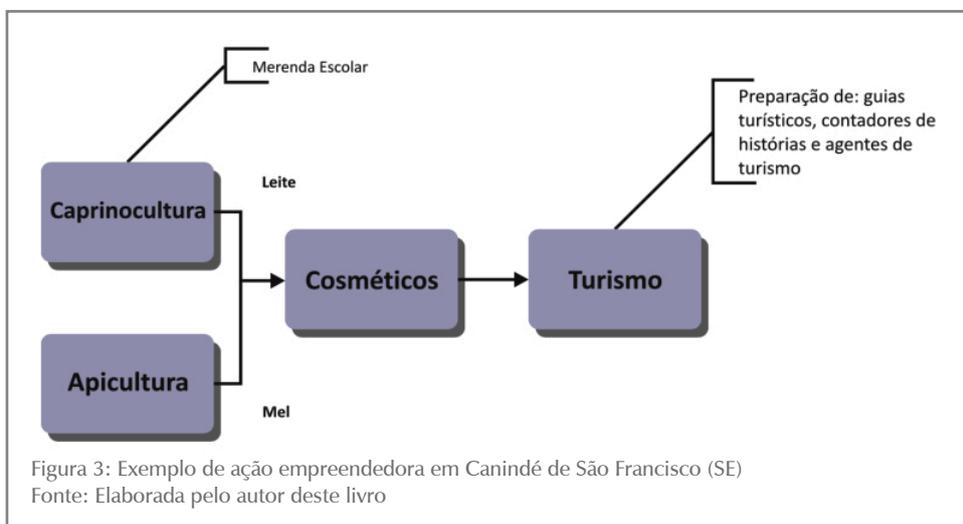
\***Homeostasia** – processo de regulação pelo qual um organismo mantém constante o seu equilíbrio. Fonte: Houaiss (2009).

***Você já ouviu falar ou mesmo testemunhou casos de municípios que implantaram ações empreendedoras? Vamos a alguns exemplos:***

A Prefeitura de Canindé de São Francisco (SE) criou um programa para dinamizar a economia e o turismo de sua cidade por meio dos setores de apicultura, caprinocultura, cosméticos e turismo. É interessante como esses setores estão interligados: os produtos derivados da apicultura são comercializados pela “Casa do Mel”, também criada pela prefeitura para ser o braço comercial do setor. Essa unidade possui máquinas e equipamentos que permitem aos produtores prepararem subprodutos derivados do mel para fornecimento à indústria de cosméticos.

Ao mesmo tempo, a prefeitura cede, em caráter de empréstimo, 11 matrizes e um reprodutor para as famílias iniciarem suas próprias criações. Após dois anos, as famílias devolvem o que receberam da prefeitura para que ela possa beneficiar outras famílias. Com essa iniciativa e a realização de um grande evento denominado “Festa do Bode”, Canindé de São Francisco tornou-se referência gastronômica. Nesse setor, parte do leite de cabra é fornecido para a merenda escolar e parte para a indústria de cosméticos.

Com as matérias-primas leite e mel, a indústria de cosméticos fabrica produtos e os comercializa, por meio de vendedores ambulantes cadastrados, para os turistas que visitam a cidade, agregando valor ao turismo local. A prefeitura também capacita guias turísticos, contadores de histórias e agentes de turismo para oferecer tratamento diferenciado aos visitantes. Esse é um exemplo de grande valor para o tema “Empreendedorismo”.



A definição de Empreendedorismo, algumas vezes, se mistura à definição de empreendedor pelo fato de ambos estarem intimamente interligados.

Ressaltamos que Empreendedorismo é a ação, e empreendedor é o agente que pratica a ação.

Se, por exemplo, estabelecermos uma analogia desse tema com uma tesoura, considerando que uma de suas pontas seja o empreendedor e a outra o Empreendedorismo, caberá a seguinte pergunta: qual das duas pontas trabalha melhor? A resposta será que uma não funciona sem a outra. Não há empreendedor sem realização empreendedora, e não há ação empreendedora sem agente empreendedor.

Bem, já vimos que existem diversas definições para Empreendedorismo, por isso é importante que você troque ideias sobre essa variedade com seu tutor e seus colegas. Dessa forma, o conhecimento fica mais saboroso.

***Aproveite este momento para resolver a Atividade 1 ao final deste Capítulo e, depois, retome a leitura para saber, então, de onde surgiu o Empreendedorismo.***

## Origem do Empreendedorismo

Podemos dizer que o Empreendedorismo surgiu da Economia. Mas a quem podemos atribuir a “paternidade” proeminente do termo no pensamento econômico empreendedor? Vamos conferir.

Há consenso sobre o nome de **Joseph Schumpeter** para tal atribuição, muito embora outros economistas, como **Karl Marx** e **Jean Baptiste Say** já elogiassem os empreendedores como agentes de mudanças capazes de mover a economia.

### SAIBA MAIS

**Joseph Schumpeter (1883–1950)** – Nascido na atual República Tcheca, Schumpeter afirmava que a razão para a Economia sair de um processo de equilíbrio e entrar em um processo de expansão é a inovação, por exemplo, a introdução de um novo bem no mercado, a descoberta de um novo método de produção, a quebra de um monopólio ou qualquer alteração capaz de modificar a estrutura de mercado. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

**Karl Marx (1818–1883)** – Nascido em Tréveris, Alemanha, é considerado um dos maiores filósofos de todos os tempos. Dentre as causas que defendia, pregava a tomada do poder pela classe proletária pelo fato de a burguesia representar a classe opressora. Escreveu muitas obras, dentre elas, *O Capital* e *Manifesto Comunista*, em conjunto com seu amigo Engels. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

**Jean Baptiste Say (1767–1832)** – Nascido em Lyon, na França, ficou famoso pela frase “a oferta cria sua própria demanda”, que foi um dos pilares da economia ortodoxa até a bancarrota provocada pela grande depressão dos anos 1930. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Para Schumpeter, não era exatamente a maximização de lucros que explicava o comportamento corporativo, mas sim as tentativas dessa maximização. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 101) dizem que “[...] o problema que usualmente é visto é o de como o capitalismo administra as estruturas existentes, enquanto o problema relevante é como ele as cria e destrói”.

Assim, Schumpeter introduziu seu notório conceito de **destruição criativa\***. Por isso, o conceito de empreendedor ficou associado à ideia de criar e de inovar; ou seja, de fazer coisas novas ou de fazer coisas velhas de novas maneiras.

## SAIBA MAIS

**\*Destruição criativa** – Um conjunto de inovações radicais pode levar a um processo de destruição criativa no sistema econômico. Fonte: Schumpeter, 1984.

Quando abordamos o tema Empreendedorismo, no sentido conceitual, há consenso entre os estudiosos sobre a figura de Schumpeter como o popularizador do Empreendedorismo. Porém, quando estudamos ações ou períodos históricos com características empreendedoras, podemos estabelecer um paralelo com o conceito de mudança. Chiavenato (2000, p. 291) sugere que a mudança

[...] surge quando ocorre a descoberta e adoção de novas atitudes, valores e comportamentos melhores. A mudança é a fase em que as novas ideias e práticas são aprendidas de modo que as pessoas passam a pensar e a executar de uma nova maneira.

***Então, ao fazermos referência a mudanças, podemos retroceder no tempo antes de Schumpeter. Vejamos!***

A Revolução Industrial relaciona-se com o aumento de produtividade e com a especialização do trabalho, conforme ilustrou muito bem Adam Smith, em sua obra *Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações* (denominado *Riqueza das Nações*), marco do surgimento da Ciência Econômica, e também teve como ícone, ou símbolo, a máquina a vapor inventada pelo engenheiro e matemático **James Watt** em meados do século XVIII. A máquina a vapor foi acoplada aos equipa-

mentos artesanais do sistema produtivo vigente à época, provocando um estupendo aumento da oferta de bens, e, conseqüentemente, alterações extremas de ordem econômica, política e social que mudaram o mundo.

### SAIBA MAIS

**James Watt (1736–1819)** – Nascido na Escócia, Watt ficou famoso por construir o primeiro motor a vapor, elemento que simbolizou a Revolução Industrial. Ele relacionava o aumento de produtividade também à especialização do trabalho. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Chiavenato (2000) sugere ainda a existência de duas Revoluções Industriais:

- a **Primeira Revolução (1760–1860)** contendo quatro fases: a primeira fase foi marcada pela mecanização da indústria e da agricultura; a segunda pela força motriz aplicada na indústria; a terceira pelo desenvolvimento do sistema fabril; e a quarta pelo espetacular crescimento dos transportes e das comunicações; e
- a **Segunda Revolução (1860–1914)** sendo motivada por três acontecimentos: o novo processo de fabricação do aço; o aperfeiçoamento do dínamo; e a invenção do motor de combustão interna.

*Assim, por que não associarmos características empreendedoras à Revolução Industrial? Afinal, ela “desmantelou” o sistema artesanal de produção, possibilitando a ampliação da produtividade e a formação de grandes concentrações populacionais e fabris em escala nunca antes vista.*

Podemos retroceder na história e em seu paralelo com ações empreendedoras em períodos muito mais longínquos. Chiavenato (2000, p. 15), quando se refere aos primórdios da Administração, diz que:

[...] referências históricas acerca das magníficas construções erigidas durante a Antiguidade no Egito, na Mesopotâmia, na Assíria, testemunharam a existência, em épocas remotas, de dirigentes capazes de planejar e guiar os esforços de milhares de trabalhadores em monumentais obras que perduram até os nossos dias.

*Você pode concluir, então, que o ato de dirigir pessoas não é um ato de empreendedorismo, e sim gerencial. Nós concordamos com você.*

Salientamos ainda que a escolha do texto extraído de Chiavenato (2000) foi motivada pela referência dada às monumentais obras citadas. Não imagine, isoladamente, a “construção” das Pirâmides do Egito, do Colosso de Rodes ou da Muralha da China. Imagine sim a “concepção” dessas obras e suas posteriores “realizações”. Daí, concluímos novamente que

não há empreendedor sem realização empreendedora, e não há ação empreendedora sem agente empreendedor.



Figura 4: Muralha da China  
Fonte: Chinatur.Net (2008)

Livres de conceitos e de definições, resta-nos encerrar esta seção enfatizando que, embora o conceito de Empreendedorismo esteja intimamente ligado à origem do pensamento econômico empreendedor, cujo economista Joseph Schumpeter é seu referencial, as atitudes empreendedoras não têm data específica. Tais atitudes fazem parte da existência humana e são afloradas à medida que o homem se depara com situações que o colocam à prova, como veremos mais adiante.

***Para você compreender melhor como o Empreendedorismo se fundamentou no Brasil, vamos falar, antes, da evolução da Administração Pública.***

## **Brasil: de Estado Patrimonialista para a Administração Pública Gerencial**

Como vimos na disciplina *Administração Pública Brasileira*, a Administração Pública Patrimonialista, que, na sociologia weberiana, corresponde a um tipo de dominação tradicional cujo soberano organiza o poder político de maneira similar ao seu poder doméstico, foi o primeiro modelo a entrar em vigor no Brasil. Nela, não havia distinção clara entre os limites do que era público e do que era privado para o governante. Por exemplo, as terras brasileiras foram descobertas e tomadas em nome *Del Rey*, do monarca, pois o Estado era Ele; o **erário\*** era o erário real.

### **SAIBA MAIS**

**\*Erário** – conjunto dos recursos financeiros públicos; os dinheiros e bens do Estado; tesouro, fazenda. Fonte: Houaiss (2009).

Infelizmente, a herança deixada por esse modelo nunca foi totalmente extirpada da cultura do nosso País. Os noticiários e os tribunais de contas apontam que existem marcas de descaso no Poder Público. Isso mostra que ainda persiste o pensamento de que a sociedade deve servir ao Estado, e não o inverso.

***É por essa razão que o seu papel, como futuro administrador público, é de grande importância. Você precisa nos ajudar a acabar de vez com isso!***

A Administração Pública Burocrática apareceu na primeira metade do século XX e alicerçava suas raízes na racionalidade, por meio da criação e do cumprimento de leis, como uma maneira de combater a herança patrimonialista. Estabeleceu como princípios orientadores para o desenvolvimento do Estado: o caráter legal das normas e dos regulamentos, o caráter formal das comunicações, o caráter racional e a divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquia de autoridade, e a padronização de rotinas e de procedimentos. Era o poder racional-legal, que baseava suas ações por meio de leis e de normas e já não servia ao poder soberano. Entretanto, criou formalidades excessivas e muitas vezes desnecessárias na máquina estatal. Chiavenato (2000, p. 209) diz que

*[...] o papelório constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia, o que leva o leigo, muitas vezes, a imaginar que toda burocracia tem necessariamente um volume inusitado de papelório, de vias adicionais de formulários e de comunicações.*

O Estado também conduziu o critério de impessoalidade como sinônimo de despersonalização do relacionamento com o cidadão, desvirtuando-se ao longo do tempo, dos resultados que deveria alcançar. Tais resultados seriam expressos em melhor serventia ao cidadão. No entanto, o excessivo apego às normas gerou uma disfunção que fez com que tal modelo perdesse seu foco. Chiavenato (2000, p. 211) assevera que

*[...] todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais.*

***Acreditamos não ser preciso pedir a você para pensar num órgão público de qualquer esfera da federação que seja extremamente burocratizado (no sentido da disfunção), pois, no momento da sua leitura, temos certeza de que você pensou em algum, certo?***

A Administração Pública Gerencial teve início na década de 1990, capitaneada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e veio como resposta ao redesenho das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Ela constitui uma mudança na história da concepção da Administração Pública por focar aspectos de eficiência (que enfatiza os recursos) e eficácia (que enfatiza os resultados), além da necessi-

dade de reduzir o custo da máquina do Estado e de melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Até certo ponto, houve um rompimento com a Administração Pública Burocrática. Isso não significa, porém, que a Administração Pública Gerencial negue todos os seus princípios. Ela está apoiada na anterior e conserva alguns dos seus fundamentos, como: a admissão de servidores públicos, segundo rígidos critérios de mérito; a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração; as carreiras; a avaliação de desempenho; e o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que também leva em consideração as normas do processo, porém, sem deixar de focar os resultados que pretende atingir.

***Você notou que a ênfase da Administração Pública, antes dada somente aos procedimentos (meios), deslocou-se para os resultados (fins) na Administração Pública Gerencial?***

Os alicerces da Administração Pública Gerencial estão fundamentados nos princípios da confiança e da descentralização da decisão. Isso exige formas flexíveis de gestão, incentivos à criatividade, definição de maiores estruturas de especialização e menores estruturas hierárquicas de controle. Algumas iniciativas vêm sendo propostas ao longo dos anos no sentido de tornar o Estado brasileiro mais eficaz na busca de sua missão. Vamos conferir alguns exemplos:

- o **Plano Diretor de Reforma do Aparelhado Estado (1995)**;
- a criação da categoria “Órgãos da Administração Pública do Poder Executivo Federal” pela antiga Fundação Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ) em 1997, que hoje é chamada apenas de Fundação Nacional da Qualidade (FNQ);
- a Gestão Empreendedora para o Desenvolvimento (2000);
- o prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor (2001); e
- o **Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) (2005)**.

## SAIBA MAIS

Conheça esse documento na íntegra acessando <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2016.

Conheça esse Programa acessando <<http://www.gespublica.gov.br/>>. Acesso em: 16 maio 2016.

Mesmo que saibamos que a Administração Pública ainda tem muito a evoluir, temos de reconhecer que algumas propostas inovadoras vêm sendo implantadas, como é o caso do chamado **Super Simples**, sobretudo, para apoiar os empreendedores privados.

### SAIBA MAIS

**Super Simples** – Também conhecido como Simples Nacional, é uma Lei Complementar que foi instituída a partir do Estatuto Nacional das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte. Essa lei possibilita a opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições, com alíquotas mais reduzidas do que as do sistema tributário normal. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

No primeiro dia útil de julho de 2009 entrou em vigor a Lei Complementar n. 128, de 19 de dezembro de 2008, que criou condições para o trabalhador informal se tornar um trabalhador individual legalizado, possuidor de um registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e de benefícios da Previdência Social. Esse trabalhador está isento do pagamento de impostos federais e deve pagar apenas a Previdência Social (INSS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Serviço (ISS), cujos valores estão bastante reduzidos. Em Brasília, ainda no final do mês de julho de 2009, ocorreu um **encontro** entre diversos políticos e técnicos do governo para a discussão da chamada “Agenda Nacional de Gestão Pública”, em parceria com o “Movimento Brasil Competitivo” (MBC). Essa agenda se baseou em temas de vanguarda a fim de encontrar o melhor caminho para a gestão da Administração Pública brasileira.

### SAIBA MAIS

Mais informações sobre esse importante encontro podem ser conferidas no site da Secretaria de Assuntos Estratégicos disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/agenda-de-gest%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2016.

Os temas discutidos como “problemas” foram alocados em seis eixos:

- Burocracia Profissional e **Meritocracia\***:
  - heterogeneidade e complexidade da Administração Pública;
  - profissionalização e mérito no serviço público;
  - política remuneratória;
  - capacitação para competências; e
  - organização da Administração Pública.

### SAIBA MAIS

\***Meritocracia** – predomínio em uma sociedade, organização, grupo, ocupação etc. daqueles que têm mais méritos (os mais trabalhadores, os mais dedicados, os mais bem dotados intelectualmente etc.). Fonte: Houaiss (2009).

- Qualidade da Política Pública:
  - prestação de serviços;
  - qualidade, competitividade e cidadania;
  - vinculação, orçamento e planejamento;
  - instituições;
  - critérios e parâmetros de resultado;
  - corresponsabilização;
  - regulação; e
  - tecnologias e vontade política.
- Pluralismo Institucional:
  - Direito Administrativo;
  - agravamento da polarização organizacional;
  - instituições;
  - flexibilidade institucional;
  - engessamento das políticas públicas;
  - **experimentalismo\***; e
  - morosidade na resolução de conflitos.

## SAIBA MAIS

**\*Experimentalismo** – atitude de orientar-se por ou de defender os princípios e procedimentos experimentais ou empíricos. Fonte: Houaiss (2009).

- Repactuação Federativa nas Políticas Públicas:
  - compartimentalização de competências;
  - responsabilização;
  - centralização na elaboração de políticas públicas;
  - descentralização na execução de políticas públicas; e
  - impotência do setor privado.
- O Papel dos Órgãos de Controle:
  - controle excessivamente engessado;
  - burocracia e desconfiança;
  - formalismo x discricionariedade;
  - marcos legais inadequados e obsoletos; e
  - judicialização da gestão exige um enfrentamento coordenado.
- Governança:
  - relação Estado, setor privado e sociedade civil;
  - participação e organização da sociedade civil; e
  - informação.

A partir da verificação de cada um desses problemas, as respectivas soluções foram construídas apontando os desafios que deveriam ser encarados para a sua resolução. Um exemplo de boas práticas de gestão que podemos mencionar advém do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae). Pois bem, o Sebrae já incentivou centenas

de milhares de Micro e Pequenas Empresas (MPes) a buscarem boas práticas, por meio de consultorias e de treinamentos específicos, para ajudar a reduzir boa parte da taxa de mortalidade empresarial, ou falência, durante os primeiros anos de existência dessas organizações. Desde 2001, o Sebrae laureia prefeituras que se destacam em iniciativas empreendedoras com um prêmio denominado **Prefeito Empreendedor**, sempre visando o apoio às MPes. Os eixos dessa premiação são:

### SAIBA MAIS

Conheça outras informações importantes sobre esse prêmio no site: <<http://www.prefeitoempreendedor.sebrae.com>>. Acesso em: 16 maio 2016.

- **Desburocratização e desoneração tributária para as MPes:** diversas prefeituras criaram uma espécie de “alvará instantâneo” a fim de proverem a abertura de negócios com agilidade. O proponente a empresário entra na prefeitura portando os documentos da organização e sai com o alvará concedido. Em Santa Fé do Sul (SP), a prefeitura criou o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Verde, por meio do qual concede desconto, na ordem de até 45%, aos proprietários que adotam medidas de conservação dos recursos naturais dos seus imóveis. Criou também o projeto denominado “Sonho de Natal”, por meio do qual coletou aproximadamente trezentas mil garrafas plásticas descartáveis para transformá-las em decoração de natal.
- **Acesso ao crédito para as MPes:** a prefeitura de São José dos Campos (SP) criou o Banco do Empreendedor, que oferece microcrédito aos empresários formais e informais até o valor de R\$ 10.000,00. Com essa iniciativa, gerou milhares de empregos diretos.
- **Compras governamentais de MPes:** diversas prefeituras, como a de Araputanga (MT), deram preferência às compras de produtos de MPes locais, em conformidade com o terceiro eixo. Por meio de pregões eletrônicos e, acima de tudo, dentro da lei, a prefeitura ajuda a desenvolver seu próprio município. Na pequena cidade de Altinópolis (SP), a prefeitura foi mais além: criou um “tíquete” para incentivar o poder de compra da cidade. Distribuiu esses tíquetes, válidos somente dentro do município, aos servidores da prefeitura, descontando parte do valor no salário do mês seguinte. Com essa medida, a prefeitura de Altinópolis injetou mais de R\$ 600.000,00 na economia local no ano da sua implantação.

- **Utilização de royalties\* e de compensações financeiras para desenvolvimento municipal:** a prefeitura de Curitiba (PR) oferece cursos de capacitação e de qualificação gratuitos para MPE. Além disso, disponibiliza um parque de incubadoras de empresas. Incubadoras de empresas são entidades que oferecem toda infraestrutura necessária para o surgimento e o crescimento de novas empresas e negócios. Isso incentiva à geração de emprego, de renda e de desenvolvimento nas comunidades em que estão inseridas. Adiante, veremos mais sobre o tema na seção Incubadoras de Empresas.
- **Formalização de MPEs:** a prefeitura de Tupandi (RS) possui um programa de incentivo à formalização com acesso a crédito nos segmentos: agropecuário, industrial, de comércio e de prestação de serviços. Em dois anos, já aumentou a arrecadação do ICMS em mais de 400%. Em Nova Xavantina (MT), a formalização de empresas foi estimulada pela desoneração tributária. Em Jair Souto (AM), a prefeitura criou um setor específico de formalização de empresas, absolutamente desburocratizado.

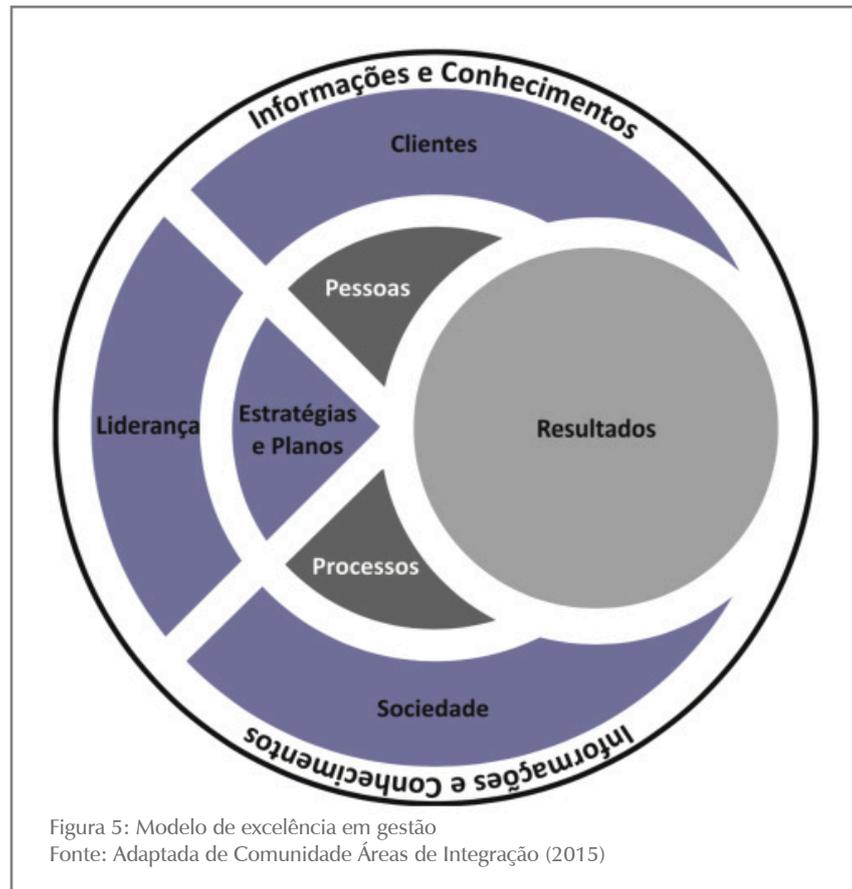
## SAIBA MAIS

\***Royalties** – de *royalty*, que se refere a uma importância financeira cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, de um processo de produção, de uma marca, entre outros, ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

***Como saber se as experiências são as melhores práticas? Bem, não há resposta pronta para todos os casos, mas há prêmios que sinalizam critérios para a laureação de casos de excelência. Vejamos alguns:***

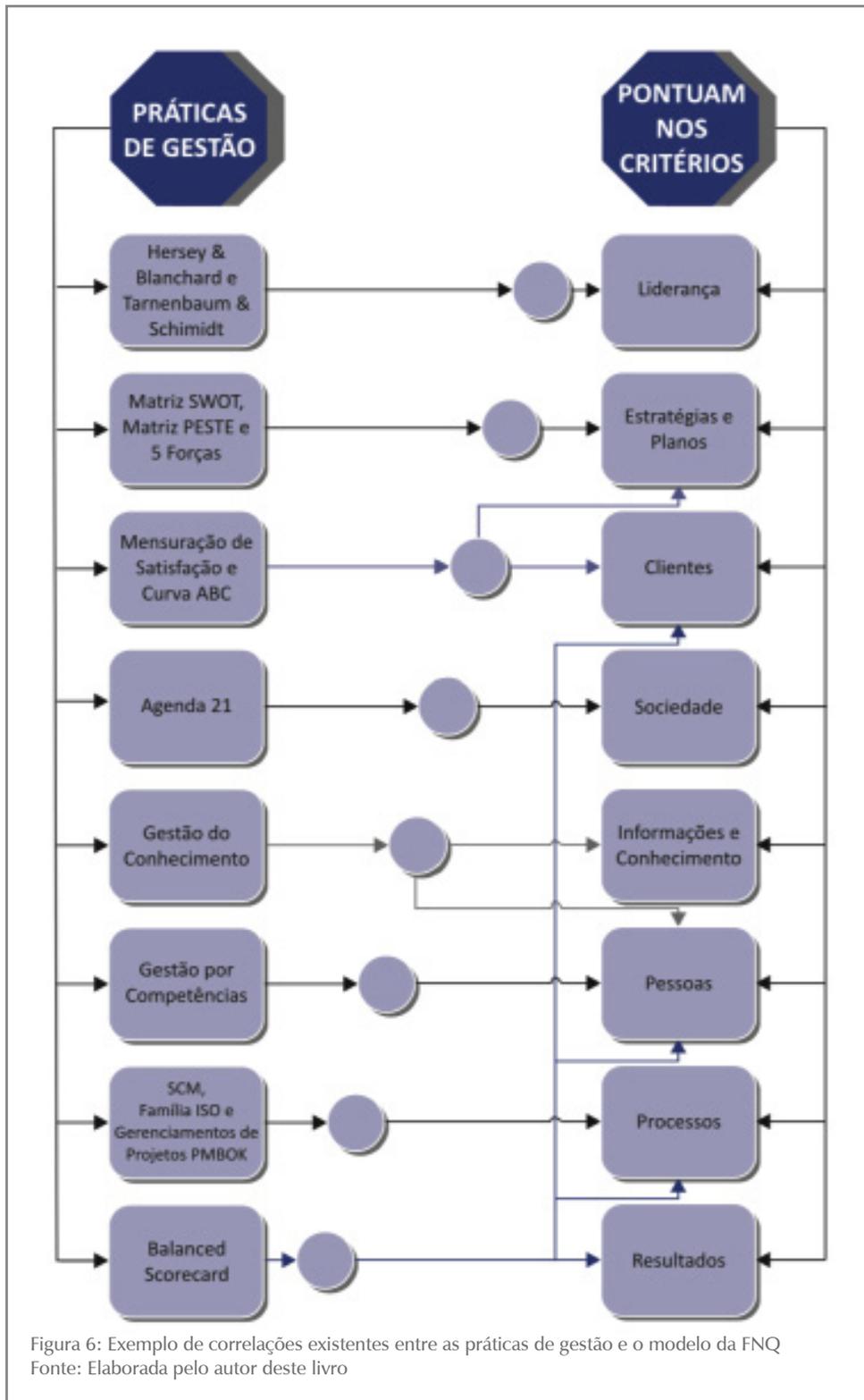
Além do Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor, temos:

- o Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal, outorgado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP);
- o Prêmio Belmiro Siqueira, promovido anualmente pelo Sistema Conselho Federal de Administração (CFA)/ Conselhos Regionais de Administração (CRAs); e
- o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), concedido pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ).



Inicialmente, o modelo retratado na Figura 5 foi concebido para empresas privadas. Entretanto, em 1997 foram abertas as portas desse modelo para o setor público. Tal modelo precisou passar por algumas pequenas adaptações de nomenclaturas, sobretudo, a que se refere a “clientes”, adaptada para “cidadãos”. No critério que envolve o papel da instituição diante da sociedade, por exemplo, práticas de apoio social e ambiental constantemente suscitavam dúvidas sobre os critérios de “sociedade” e os de “cidadãos”.

Independentemente das adaptações, o fato é que o modelo de excelência da FNQ não compete com nenhuma prática de gestão, como: Balanced Scorecard (BSC) – assunto abordado na disciplina *Administração Estratégica* –; Gestão do Conhecimento (GC) e Gestão de Pessoas por Competência – assuntos abordados na disciplina *Gestão de Pessoas no Setor Público* –; Gestão da Cadeia de Suprimentos, ou Supply Chain Management (SCM) – assunto abordado na disciplina *Gestão de Operações e Logística I* –; ou Agenda 21 – assunto abordado na disciplina *Gestão Ambiental e Sustentabilidade*. Ao contrário de competir, todas as práticas mencionadas, além de outras, são incorporadas aos critérios da FNQ, de maneira que avancem na pontuação, que varia de zero a mil. A FNQ dispõe de softwares gratuitos para que uma organização pública ou privada possa se avaliar. Vamos conferir, na Figura 6, uma comparação entre algumas práticas de gestão e a FNQ:



Para finalizar, vamos deixar claro que boas práticas em gestão redundam em ações inovadoras e são capazes de melhorar o IDH e/ou as condições de vida das pessoas.

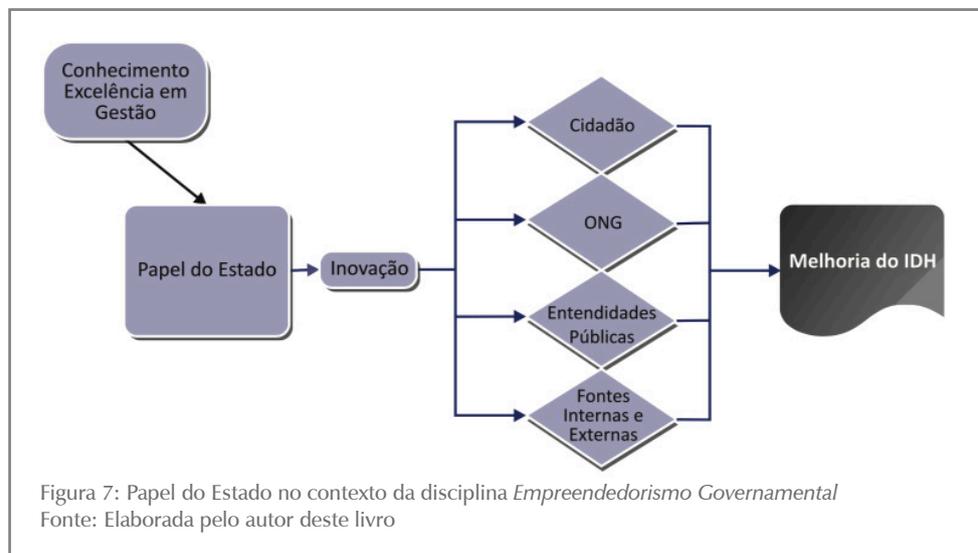
Além do IDH, fizemos questão de acrescentar “as condições de vida das pessoas” porque existem exemplos de boas práticas que não interferem diretamente no cálculo do IDH, porém, são capazes de orgulhar os ci-

dados. Um desses exemplos é o “**Poupatempo**”, modelo inovador de prestação de serviços públicos capaz de arrancar expressões como: “é um serviço de primeiro mundo”, “é a melhor coisa que foi feita para a população” e, ainda, “agora vejo sentido em pagar meus impostos”. O Poupatempo tem outros nomes em outras cidades: em Brasília, chama-se “Na Hora”; em Goiás, é “Vapt-Vupt”; em Recife, é “Expresso Cidadão”; no Rio de Janeiro, é “Rio Simples”; na Bahia, é “SAC”; e no Amapá, é “Central de Atendimento Popular”. Esse modelo resgata o conceito de cidadania. Em curtas palavras, é um local onde se consegue resolver, de apenas uma vez, a maior parte dos serviços comuns do dia a dia, como: emissão de carteiras de identidade, de trabalho e de passaporte; e segunda via de contas.

### SAIBA MAIS

Conheça os serviços oferecidos pelo Poupatempo no Estado de São Paulo acessando o link: <<https://www.poupatempo.sp.gov.br/>>. Acesso em 16 maio 2016.

É um local de boa aparência que reúne diversos setores de utilidade pública. Os servidores atendem bem à população e os serviços são resolvidos rapidamente, poupando o tempo e o dinheiro do cidadão, uma vez que ele não precisa se deslocar de um lugar para outro a fim de resolver suas demandas.



## Empreendedorismo Público x Empreendedorismo Privado

***Os Empreendedorismos público e privado guardam semelhanças e diferenças em suas formas. Perguntamos, então: quais são as semelhanças e as diferenças entre o público e o privado?***

Iniciamos este Capítulo definindo Empreendedorismo, definição esta baseada em dois grupos de escolas: prescritivo e descritivo. Dissemos que

a Escola Empreendedora faz parte do segundo grupo, ou seja, do descritivo. Entretanto, neste momento, cabe trazeremos à luz mais um conceito, dessa vez, aplicado à Administração Pública: o modelo normativo. A visão normativa é regulada por força de lei.

*Você pode estar se perguntando: como fica a visão do Empreendedorismo Governamental se definimos há pouco que Empreendedorismo é descritivo, enquanto Governo é normativo? Se você chegou a esse raciocínio, é sinal de que seus estudos estão sendo muito bem conduzidos. Vamos continuar em frente!*

É exatamente esse o ponto que indica a maior **diferença** entre os Empreendedorismos público e privado. Enquanto o privado possui grande flexibilização para implantação de ações, o público requer a normatização dessas ações, pois a lei precede as ações do governo. Desse modo, você também pode pensar: mas isso não demora muito? As leis não acabam sufocando a atividade empreendedora governamental? Às vezes sim, mas nem sempre. As leis são feitas pelos membros do Poder Legislativo, que são os representantes dos cidadãos, para resguardar os interesses da coletividade.

*Caso não existissem as leis, retornaríamos ao Estado Patrimonialista, você não acha?*

Ainda quanto às diferenças, não podemos deixar de destacar as formas contidas na instrumentalização existente entre o plano de negócios privado e a proposição de projetos públicos.

A estrutura de um **plano de negócios** de empresas privadas passa, basicamente, por quatro eixos:

## SAIBA MAIS

Consulte a estrutura de um plano de negócios orientado pelo SEBRAE acessando <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/como-elaborar-um-plano-de-negocio,37d2438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>>. Acesso em: 17 maio 2016.

- **Sumário Executivo, ou Caracterização do Negócio:** serve para analisar ambientes, potencial de mercado, ponto (localização), clientes, fornecedores e concorrentes.
- **Operacionalização:** realiza a descrição detalhada da oferta de bens e de serviços de maneira que se possa estabelecer todas as etapas de produção do que se pretende ofertar; e estrutura de pessoal para cumprir todos os processos internos da organização.
- **Estratégia de Marketing:** analisa produtos e serviços que serão comercializados, estratégia de preço, canais de distribuição e comuni-

cação: publicidade e propaganda, marketing direto, força de vendas, relações públicas e promoção de vendas.

- **Aporte e Gestão Financeira:** administra os investimentos iniciais, os custos fixos, os impostos, as comissões, a margem de contribuição, o ponto de equilíbrio, o lucro, o estoque inicial, o capital de giro e a taxa de retorno sobre os investimentos.

Amar Bhidé (*apud* MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000), economista e professor da Escola de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Columbia University, relata que por meio de entrevistas feitas com 100 companhias incluídas na lista das 500 empresas que mais cresciam no final da década de 1980, 41% delas não tinham um plano de negócios e 26% tinham apenas um esboço rudimentar do plano. Isso porque tais empreendedores prosperavam em mercados que se confrontavam com mudanças rápidas. A capacidade de mudar e de adaptar-se a mudanças é, sem dúvida, um diferencial competitivo de grande valor, sobretudo em mercados que lidam com ambientes criativos e inovadores.

Na iniciativa privada, os planos de negócios são bons conselheiros e reduzem as chances de falência de uma empresa. Entretanto, a partir do momento em que o empreendedor começa a gerir quanto necessita vender para pagar seus custos, quanto será seu lucro, qual é seu ponto de equilíbrio, ele começa a fazer o papel de um administrador.

O que podemos enaltecer nesta leitura é que o líder empreendedor é também um visionário. E como tal, exerce sua liderança para escolher uma direção, uma imagem mental, um futuro desejado a alcançar. Um empreendedor, algumas vezes, recorre do auxílio de um bom administrador a fim de que este possa subsidiá-lo na decisão sobre o risco de empreender e também ajudá-lo a gerir o dia a dia dos negócios.

Entretanto, existem controvérsias acerca de toda essa reverência sobre a figura do líder. Collins e Porras (*apud* MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p. 112) sugerem que “[...] é melhor construir uma organização visionária do que se basear em um líder com visão”. Sugerem também que o papel de carisma do líder é muito exagerado.

***Quanto à proposição de ações na esfera pública, você já estudou as disciplinas: Planejamento e Programação na Administração Pública, Orçamento Público e Elaboração e Gestão de Projetos. Portanto, vamos apenas lembrar o que já foi abordado.***

O processo de planejamento público passa basicamente por cinco fases:

- identificação de oportunidades por meio da análise ambiental (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças);
- formulação de diretrizes para definição dos objetivos alinhados à missão organizacional;

- elaboração do planejamento estratégico contendo todo detalhamento para concretizar os objetivos (considerando que a averiguação das fontes de financiamento estão sendo feitas concomitantemente a esta etapa);
- implementação (considerando que as fontes foram identificadas e o processo implantado); e
- gestão e controle.

## SAIBA MAIS

Acesse os *links* a seguir e observe os modelos de Planejamento Estratégico de três instituições.

Planejamento Estratégico do Ministério da Economia

<<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/estrategia-institucional>>

Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

<<https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/5770085/anexo-i-planoestrategico-2021-2026.pdf/d299ee7a-4ec5-b691-64d1-392d6e5c8426?version=1.0>>

Prefeitura Municipal de Curitiba

<<http://www.curitiba2035.org.br/>>

Obviamente, essas etapas podem variar de autor para autor. Entretanto, o seu sentido prático permanece o mesmo ao longo de seus passos.

Rezende e Castor (2006) apontam uma “macro” metodologia para projetos de planejamento estratégico municipal, como podemos observar na Figura 8:



Partindo dessa postura metodológica, Rezende e Castor (2006) sugerem um roteiro bastante prático para um projeto de planejamento estratégico, conforme Quadro 1, que vem sendo muito utilizado por empreendedores públicos, a saber:

<b>Capa</b> (nome do município, região, Estado, data).
<b>Resumo do projeto</b> (página única).
<b>Sumário</b> (ou índice).
<b>Dados do Município</b> (nome, localização, indicadores, histórico, número de habitantes, etc.).
<b>Comitês de trabalho</b> (nome dos comitês, nome das pessoas físicas e jurídicas, etc.).
<b>1. Análises estratégicas municipais</b> 1.1. Análises da cidade 1.1.1. Análise dos ambientes municipais 1.1.2. Análise das forças, fraquezas e potencialidades municipais 1.2. Análises externas à cidade 1.2.1. Análise do ambiente externo 1.2.2. Análise das oportunidades e riscos à cidade 1.3. Análises da administração municipal 1.3.1. Análise do ambiente de tarefa municipal 1.3.2. Análise dos serviços e funções municipais 1.3.3. Análise dos sistemas de informação e da tecnologia da informação 1.3.4. Análise do modelo de gestão da prefeitura
<b>2. Diretrizes estratégicas municipais</b> 2.1. Diretrizes da cidade 2.1.1. Visão da cidade 2.1.2. Vocações da cidade 2.1.3. Valores ou princípios da cidade e dos cidadãos 2.1.4. Objetivos municipais 2.2. Diretrizes da administração municipal 2.2.1. Missão da prefeitura 2.2.2. Atividades municipais 2.2.3. Políticas municipais 2.2.4. Procedimentos operacionais
<b>3. Estratégias e ações municipais</b> 3.1. Estratégias municipais 3.2. Ações municipais 3.3. Viabilização das estratégias e ações municipais
<b>4. Controles municipais e gestão do planejamento</b> 4.1. Níveis de controles municipais 4.2. Meios de controles municipais 4.3. Periodicidade do planejamento estratégico municipal 4.4. Gestão do planejamento estratégico municipal
<b>Anexos</b> (documentos não próprios).
<b>Apêndices</b> (documentos próprios).
<b>Pareceres</b> (aprovações com assinaturas).

Quadro 1: Roteiro para elaboração de projeto – Âmbito do Planejamento Estratégico Municipal, versão 2007

Fonte: Rezende e Castor (2006, p. 51)

Os programas regulamentados por lei carecem da ação de gestores que conheçam o sistema de planejamento e programação da Administração Pública; o orçamento; as normas constitucionais relativas ao Direito Tributário; e que tenham força de vontade para aprender a elaborar e a gerir projetos.

***Observe que a figura de líder aparece novamente! Isso apenas comprova que a Escola Empreendedora está intimamente ligada à figura de líder – de gente que faz! Essa talvez seja a maior semelhança entre os Empreendedorismos público e privado – ambos carecem de agentes capazes de realizar.***

Antes mesmo de a Lei Complementar n. 123, ou **Lei Geral das MPEs**, de 14 de dezembro de 2006, entrar em vigor, o município de Maringá (PR) já tinha regras para desoneração de tributos, pregão eletrônico, estímulos à exportação e outros benefícios em sua legislação municipal. Não foi à toa que Maringá foi o primeiro município a regulamentar essa lei. Eis um exemplo de ação empreendedora pública, cuja visão é **descritiva**, mas que precedeu a norma (legislação municipal), portanto, também **normativa**.

## SAIBA MAIS

Confira o texto dessa lei na íntegra acessando <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 17 maio 2016.

## Será que Tudo Depende do Governo?

De acordo com Schelp (2009, p. 81) “[...] até vinte anos atrás, o Brasil era uma economia fechada, com leis que engessavam o Empreendedorismo, para benefício de poucos”. Porém, a socióloga Ana Maria Kirschner (*apud* SCHELP, 2009, p. 81), da Universidade Federal Fluminense, diz que “[...] está havendo uma mudança de mentalidade: os empresários mais jovens esperam menos do governo, comparados aos mais velhos”.

Pesquisas recentes apontam que **a participação dos cidadãos no orçamento de seus municípios** tem gerado resultados mais eficazes. Isso é um exemplo de democracia. É a participação da sociedade nas políticas públicas!

## SAIBA MAIS

Você estudou o tema orçamento participativo na disciplina *Orçamento Público*.

É comum observar que existem municípios que vivem esperando por uma dádiva do Governo Estadual ou Federal. Também é comum obser-

var que alguns cidadãos esperam o mesmo de seu município. E assim vão vivendo, município e cidadão, à espera de um milagre que, se Deus quiser, um dia ocorrerá.

### *Mas, afinal, o que faz um município ser bem-sucedido?*

Nos anos 2000, o Município de Maringá possuía baixos índices de criminalidade, decorrente da criação de um canal permanente de comunicação entre a polícia e a sociedade. E esta, por sua vez, ajuda a pagar algumas despesas da corporação.

Segundo Martins (2008, p. 108), “[...] descendentes de europeus usam parte do lucro de suas confecções para erguer uma cidade-modelo no sul [...]”, é o caso do município de Jaraguá do Sul, que possui a quinta maior economia de Santa Catarina. Seu índice de mortalidade infantil é 80% menor em relação à média brasileira, igualando-se aos índices de mortalidade infantil da Inglaterra. A taxa de analfabetismo beira a zero, tal qual no Japão. A taxa de homicídio é aproximadamente 15% menor do que a média nacional. Jaraguá do Sul ostenta ainda o maior IDH brasileiro e, embora tenhamos de resguardar aspectos culturais nesse exemplo, certamente não conquistou esse lugar apenas esperando por um milagre do governo.

Existem municípios que conseguiram atrair investimentos nacionais e estrangeiros. Alguns porque dispõem de riquezas em sua terra, por exemplo, a exploração de ferro, como é o caso de Barão de Cocais (MG). As siderúrgicas atraídas para Barão de Cocais geram 60% dos empregos diretos e participam com o mesmo percentual em arrecadação de tributos para o município. Devido a fortes correntes de vento, Osório (RS) se tornou o maior produtor de energia **eólica\*** do Brasil, instalando nada menos do que 75 gigantescas torres de aerogeradores, também conhecidas como cata-ventos. E por que não mencionar Canaã dos Carajás (PA)? Graças à exploração de minas de cobre, o município provê saneamento básico para a população, ruas asfaltadas, hospital e, até mesmo, a chamada “Casa de Cultura e Formação Profissional”.

#### SAIBA MAIS

**\*Eólica** – de eólico, energia movida, vibrada ou produzida pela ação ou força do vento. Fonte: Houaiss (2009).

Outros municípios atraíram investimentos porque estavam situados em pontos estratégicos de rodovias, como é o caso de Sorriso (MT), município fundado nos anos 1970, na época da expansão brasileira em direção à Amazônia, por força da pavimentação da BR 163, e que hoje ostenta a reputação de ser o maior produtor de soja do mundo.

Também existem aqueles municípios que tiveram melhoradas as condições de vida de sua população com a ajuda de Organizações Não Gover-

namentais (ONGs), de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), de fundações, entre outras iniciativas da esfera privada.

Algumas fundações privadas apoiaram milhares de projetos ao longo de sua existência, em diversas localidades, como: o Projeto Tamar, na Praia do Forte, em Salvador (BA); o Laboratório de Aves Marinhas em Guaqueçaba (PR); a Fundação Pró-Natureza em Pirenópolis (GO), entre muitos outros. Outras vêm fazendo o mesmo na área de educação, por meio de dezenas de escolas estrategicamente situadas nas cinco regiões do Brasil, além de educação virtual gratuita.

Vale mencionar as entidades públicas cujas receitas são repassadas tanto a organizações públicas quanto a privadas (na maior parte das vezes). As organizações privadas aplicam os recursos conforme previsto nos projetos apoiados. Essas entidades são conhecidas como “Sistema S” em razão de a sua maior parte possuir a letra “S” em seu nome inicial. São elas:

- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai);
- Serviço Social da Indústria (Sesi);
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac);
- Serviço Social do Comércio (Sesc);
- Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPC);
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae);
- Fundo Aeroviário – Fundo Vinculado ao Ministério da Aeronáutica;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar);
- Serviço Social de Transporte (Sest);
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); e
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop).

O apoio de alguns desses agentes fez com que pequenos artesãos espalhados pela cidade de Belo Horizonte (MG) fossem reunidos sob a forma de cooperativa e dessem origem a uma espetacular organização exportadora de artesanato para o mundo – **Mãos de Minas**.

## SAIBA MAIS

Para conhecer esse trabalho, acesse <<http://www.maosdeminas.org.br/>>. Acesso em: 17 maio 2016.

Existem corporações, até mesmo governamentais, que recorreram ao auxílio de fontes de financiamento externas, a exemplo do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Sua torre de treinamento foi financiada pelo Corpo de Bombeiros do Japão, que, em troca, envia alguns estudantes para treinarem com os cadetes que servem à organização em Brasília.

Ainda que não haja nenhuma atração de investimentos públicos e privados; de projetos de interesse de ONGs, de OSCIPs e de fundações;

de projetos financiados pelo Sistema “S”; ou de qualquer tipo de ajuda externa; cabe ao Estado ou ao próprio município e seus cidadãos desenvolverem sua economia local.

Em Conceição das Alagoas (MG), enquanto a usina local produz álcool e seus derivados, por meio de associativismo, a população aproveita o bagaço da cana de açúcar para manufaturar artesanatos de grande aceitação na região. A união dos cidadãos e da prefeitura fez com que o município de Santana (AP) implantasse uma “fábrica” de projetos empreendedores que incentiva a instalação de novos empreendimentos no município. Na cidade de Porto Grande (AP), a agricultura do abacaxi é predominante; por isso, a população empreendedora dessa cidade organizou o “Festival do Abacaxi”, que atrai turistas locais e das cidades circunvizinhas e gera renda para o município.

São iniciativas como essas que nos dão certeza de que o Brasil ainda pode dar um salto na qualidade de vida da sua população por meio do estímulo ao Empreendedorismo. Como dissemos, não discutimos neste estudo a participação do Estado nos setores econômicos, mas sabemos que ele tem papel preponderante na viabilização de práticas empreendedoras.

***Sempre existem ações que fomentam o Empreendedorismo, não é mesmo? Certamente, você já ouviu falar de algumas. Agora, responda à Atividade 2 ao final deste Capítulo e compartilhe com seu tutor e seus colegas essas informações.***

## Incubadoras de Empresas

As **incubadoras de empresas** vêm sendo uma grande alternativa de suporte ao desenvolvimento de novos negócios. Correlacionam-se com a área pública porque existem inúmeras universidades federais, estaduais e municipais que utilizam seu modelo a fim de incentivarem seus estudantes a empreenderem.

### SAIBA MAIS

Um caso de sucesso de incubadora de empresa é a maricultura em Florianópolis (SC), que contou com o apoio da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e da Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Confira o impacto ambiental causado por essa atividade acessando <<http://www1.an.com.br/ancapital/2003/abr/30/1ger.htm>>. Acesso em: 17 maio 2016.

Uma pesquisa feita na Universidade do Arizona indicou que o seu programa de Empreendedorismo triplicou o envolvimento dos estudantes na criação de novos negócios. “Os alunos que passaram pelo curso faturam em média 23.500 dólares a mais, por ano, do que os outros [...]”, revela o artigo *Os heróis do capitalismo no tópico Como colocar uma ideia de pé*, publicada na revista **Veja**.

## SAIBA MAIS

Consulte a edição virtual n. 2044 da revista *Veja* para ler esse artigo. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/230108/p\\_054.shtml](http://veja.abril.com.br/230108/p_054.shtml)>. Acesso em: 17 maio 2016.

Grande parte da riqueza nacional do País é composta de atividades informais. A Lei Geral das MPEs ajudou o sistema tributário brasileiro a se tornar menos “furioso”, entretanto, ainda convivemos com as exigências burocráticas governamentais, que inibem o estímulo à legalidade e o fomento às ações de Empreendedorismo. Tais problemas somados à falta de profissionalização e de capacitação gerencial dos novos empreendedores fazem com que algumas ideias empreendedoras não migrem para a legalidade sob pena de resultarem em baixa competitividade e grande probabilidade de falência.

Em Brasília (DF), são raras as empresas que conseguem obter alvará de funcionamento residencial ainda que o desenvolvimento de atividades, como: representações comerciais (sem estoque no local), consultorias, assessoria contábil, entre tantas outras ofertas de serviços, possam ser perfeitamente compatíveis com um escritório montado dentro de uma residência, o que desobrigaria o empreendedor de alugar imóveis comerciais, que, em Brasília, apresentam os valores mais onerosos do País. Assim, quando um empreendedor aluga um estabelecimento comercial, existe a necessidade de contratar secretária, *office boy* e de adquirir patrimônio inicial, como: mesas, cadeiras, computadores, telefones, instalações, entre muitos outros ativos. Ao seguir as exigências do governo local, o empreendedor já começa um negócio cujo custo fixo é aviltante.

Grande parte dessas atividades, em outros países, é estimulada pelo governo, permitindo que o empreendedor inicie seu negócio com baixo custo. Tais empresas são conhecidas como *small home offices*, ou pequenos negócios domiciliares. O Brasil parece não enxergar o óbvio: que o estímulo a pequenos negócios poderia fomentar milhões de empregos, renda, consumo e produção, completando o círculo da cadeia produtiva e aumentando a riqueza nacional.

A situação é ainda pior quando o empreendedor dirige-se às instituições financeiras a fim de obter crédito para iniciar seu negócio. Nesse momento, o empreendedor se depara com uma das maiores taxas de juros do mundo, além de exigências de garantias que chegam a 130% sobre o valor do financiamento pretendido, tornando difícil seu intento de empreender negócios.

***É por isso que a ideia das incubadoras de empresas pode mudar essa realidade. Como? Vamos fazer uma analogia?***

Quando um bebê nasce prematuramente, ele fica por algum tempo em uma incubadora poupando energia a fim de ganhar peso. No ambiente

da incubadora, o bebê recebe atenção constante – alimentos e cuidados especiais que o conduzem ao crescimento. Após ganhar peso suficiente, o bebê recebe alta hospitalar e deixa a incubadora para seguir o caminho do seu desenvolvimento.

Da mesma forma, funciona uma incubadora de empresas. Diante de uma boa iniciativa empreendedora, a incubadora provê os meios necessários para que a empresa possa receber tal iniciativa, disponibilizando infraestrutura adequada para ela iniciar seu negócio. A incubadora presta assistência à empresa incubada, ajudando-a no processo de legalização e de desenvolvimento, incluindo assessoria comercial e cursos de capacitação profissional. Quando a empresa estiver inserida no mercado, “andando com suas próprias pernas”, com autossustentabilidade e maturidade, ela deixará a incubadora para que outra iniciativa possa ser abraçada.

As melhores Instituições de Ensino Superior do País, sobretudo as universidades federais, possuem incubadoras de empresas e fazem com que seus estudantes pratiquem o Empreendedorismo, experimentando a realidade que o mercado de trabalho impõe às suas iniciativas. Os governos federal, estadual e municipal (e também distrital) podem fazer o mesmo. A iniciativa de instalação de incubadoras de empresas não deve ser tão somente das Instituições de Ensino Superior, e sim de todo agente governamental. Vejamos três exemplos:

- Em Curitiba (PR) existe um parque de incubadoras empresariais que oferece espaços e condições para instalação de empresas.
- Em Maringá (PR), o estímulo ao empreendedor tem nome: Bairro Empreendedor. São barracões industriais que comportam iniciativas empreendedoras. Também há a concessão do “alvará fácil”, o que torna as iniciativas empreendedoras legalizadas desde o seu início.
- No município de Sanclerlândia (GO) existe um modelo similar ao de incubadoras, sobretudo, para estimular seu polo de confecções. O município não se limita apenas à redução de carga tributária, também faz doação de lotes e até auxílio na construção de galpões. E não para por aí: forma mão de obra e provê transporte de matérias-primas. Parece que a receita de Sanclerlândia está dando certo: em 2001 havia apenas uma indústria de confecções, em 2007 já eram 20.

***Para fomentar um bom bate-papo com seu tutor e seus colegas, fique atento às universidades. A grande maioria delas dispõe de incubadoras de empresas. Mesmo que você não conheça nenhum caso, pesquise-o em veículos, como: livro, jornal, revista, internet e tantos outros. Logo após sua pesquisa, resolva a Atividade 7 ao final deste Capítulo.***

## Razões para se Empreender

Segundo Amar Bhidé (*apud* MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p. 105),

É grande a parcela dos brasileiros com perfil empreendedor. Pesquisa do Global *Entrepreneurship Monitor*, realizada em 2002, aponta que 13,5% dos brasileiros que fazem parte da População Economicamente Ativa (PEA) apresentam perfil empreendedor. Esse percentual coloca o País em 7º lugar em um ranking composto por 37 nações.

***A esta altura de sua leitura, você já formou diversas construções mentais para compartilhar com seu tutor e sua turma. Então, vamos continuar com os nossos exemplos práticos para explicar que as razões para se empreender são mais óbvias do que parecem:***

O que faz o município de São Gonçalo do Amarante (RN) ter um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* 300% superior ao que tinha há menos de dez anos? A cada três reais que circulam no município, um real advém do setor têxtil. Nove em cada dez empregos do município são gerados por esse setor.

Na década de 1970, Toritama (PE) era conhecido como um polo de calçados no Nordeste. Os negócios não iam bem, mas esse município soube dar a volta por cima e ser, hoje, o segundo maior polo de jeans do Brasil. Isso graças à sua flexibilidade, à sua capacidade de mudança e ao seu espírito empreendedor.

***O que faz Vilhena, no sul de Rondônia (RO), para ter salários superiores aos de Porto Velho?***

São poucos os municípios brasileiros, como Vilhena, cujos cidadãos recebem salários em média maiores do que os da capital. A cadeia produtiva de carnes fez com que esse município se desenvolvesse como modelo. Existem nada menos do que três faculdades em Vilhena.

***Ainda focando o nosso grande Brasil, o que faz Barcelos (AM) ser o maior exportador de peixe? Ou Patrocínio (MG) ser o maior produtor de café? Ou Sobral (CE) ser o maior produtor de sapatos? Ou Itápolis (SP) ser a maior produtora de suco de laranja (não somente do Brasil, mas do mundo)? E para não ficar apenas no segmento produtivo, o que faz São João do Oeste (SC) ser o município mais alfabetizado do País? O que faz Passo Fundo (RS) ser considerado o município onde mais se lê? Como Janaúba (MG) consegue ter o menor índice de mortalidade infantil? Ou ainda, por que Santa Cruz do Sul (RS) tem o melhor sistema de saúde do Brasil? Vamos conferir!***

A resposta a todas essas questões é o Empreendedorismo! Seja o Empreendedorismo na área produtiva ou não, ele é capaz de dinamizar a riqueza local fazendo com que as pessoas tenham maior qualidade de vida.

*Sabe onde começa o espírito empreendedor? Será que é na prefeitura? Ou seria na câmara de vereadores? Nenhum dos dois. Ele começa dentro de você!*

## Resumindo

Neste Capítulo, nós construímos o aprendizado assim:

Vimos que o empreendedorismo tem registros muito antigos na história do homem, porém, a palavra surgiu na França nos séculos XVI e XVII e sua popularização adveio do economista Joseph Schumpeter. Vimos também que, nas 10 escolas de planejamento de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), entre outros, a Escola Empreendedora é de natureza descritiva, e não prescritiva.

Salientamos que não existe empreendedor sem capacidade de realização de atos empreendedores, assim como não existe Empreendedorismo sem o agente da ação (o empreendedor).

Fizemos uma busca sobre a migração brasileira, do Estado Patrimonialista até a Administração Pública Gerencial. O Estado Patrimonialista foi caracterizado pela não diferenciação entre a coisa pública e os bens e os direitos particulares, por parte do poder colonial português, e que ainda insiste em sobreviver. Vimos que na primeira metade do século XX, a Administração Pública brasileira passou a ser gerida pela Administração Burocrática, empreendendo um caráter legal por meio de normas e procedimentos previstos em lei. Não obstante, acabou por gerar disfunções, como a impessoalidade no tratamento ao cidadão e o excesso de papelório. A Administração Pública Gerencial, na década de 1990, teve o papel de redesenhar as funções econômicas e sociais do Estado. Hoje, essa administração ganhou novos desafios, dentre eles, o de utilizar práticas de excelência em gestão, capazes de fomentar iniciativas inovadoras com vistas à geração de melhor IDH. Esses desafios estão expressos em diversos exemplos de boas práticas, apresentados ao longo do texto.

Acompanhamos a diferença e a semelhança entre Empreendedorismo público e privado. O Empreendedorismo privado possui maior flexibilidade em relação ao público, porque este, normalmente, envolve uma quantidade maior de atores no processo de formulação de estratégias e também porque ele requer, quando da inserção do governo, de estabelecimento legal. Ainda quanto às diferenças, também destacamos a instrumentalização dos planos de negócios, presentes na iniciativa privada; e as proposições de ações, presentes na iniciativa pública. O plano de negócios possui uma estrutura básica composta por: sumário executivo, plano operacional, plano de marketing e plano financeiro. A proposição de projetos passa por cinco fases: identificação de oportunidades; formulação das diretrizes; elaboração do planejamento estratégico; imple-

mentação; e, gestão e controle. Já a grande semelhança entre Empreendedorismos público e privado é que ambos necessitam de agentes empreendedores capazes de fazê-los acontecer.

Perguntamos se ações empreendedoras dependem, necessariamente, do governo. Destacamos que existem municípios que esperam milagres do Estado e do Governo Federal, e que também existem cidadãos que esperam o mesmo de seus municípios. Demos exemplos de municípios que atraem investimentos públicos e privados por possuírem riquezas a serem exploradas nas suas terras ou pela própria bênção de sua localização geográfica. Também salientamos que existem apoios a projetos por parte de órgãos públicos que fomentam ações das iniciativas privadas, como é o caso das 12 instituições existentes no chamado Sistema “S”. Apresentamos exemplos de iniciativas empreendedoras que recorreram a fontes externas de financiamento e concluímos com exemplos de iniciativas que foram fomentadas pela própria criatividade e senso de oportunidade dos cidadãos por meio do associativismo.

Demos ênfase às incubadoras de empresas. Entendemos que a incubadora de empresas é uma grande alternativa diante de cenários, como: “fúria” do sistema tributário, excesso de burocracia, falta de capacitação profissional e restrição ao crédito. Para quem está começando uma iniciativa profissional, a incubadora de empresas protege o empreendedor desses cenários na medida em que concede infraestrutura e capacitação profissional.

Encerramos o Capítulo 1 mostrando as razões de se empreender e diversos exemplos de municípios que conseguiram melhor IDH através do Empreendedorismo.

## TEXTO COMPLEMENTAR

Para conhecer mais os Prêmios concedidos a empresas de excelência, consulte os *links* indicados a seguir:

- *Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal*, disponível em: <<http://inovacao.enap.gov.br>>. Acesso em: 17 maio 2016.
- *Prêmio Belmiro Siqueira*, disponível em: <<http://www.cfa.org.br/acoes-cfa/premios/premio-belmiro-siqueira-de-administracao>>. Acesso em: 17 maio 2016.
- *Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ)*, disponível em: <<http://www.fnq.org.br/avaliar-se/pnq>>. Acesso em: 17 maio 2016.

## ATIVIDADES

Para que você possa verificar se entendeu o que foi abordado neste Capítulo, apresentamos algumas atividades. É importante que você as responda e, caso encontre dúvidas em alguma questão, volte, releia o texto e também conte com seu tutor para auxiliá-lo.

1. Você seria capaz de estabelecer a sua própria definição sobre Empreendedorismo? Então, responda o que você entende por Empreendedorismo.
2. A quem é atribuída a origem do Empreendedorismo?
  - a) John Stuart Mills
  - b) Joseph Schumpeter
  - c) Karl Marx
  - d) Henri Mintzberg
  - e) Jean Baptiste Say
3. Você conhece alguma ação federal, estadual ou municipal que incentiva o Empreendedorismo? Relate-a.
4. Correlacione as colunas Tipo de Estado e Características marcando a sequência correta:

TIPO DE ESTADO	CARACTERÍSTICAS
I) Administração Pública Patrimonialista.	A) Surgiu como resposta ao redesenho das funções econômicas e sociais do Estado e também ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Ela constitui uma mudança na história da concepção da Administração Pública por enfatizar aspectos de eficiência e de eficácia, além da necessidade de se reduzir o custo da máquina do Estado e a melhoria da qualidade dos serviços públicos.
II) Administração Pública Burocrática.	B) O soberano organiza o poder político de maneira similar ao seu poder doméstico. Não há distinção clara entre o público e o privado.
III) Administração Pública Gerencial.	C) Estabeleceu como princípios orientadores para o desenvolvimento do Estado: o caráter legal das normas e dos regulamentos, o caráter formal das comunicações, o caráter racional e a divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquia de autoridade, e a padronização de rotinas e procedimentos.

- a) I-A; II-C; III-B
- b) I-C; II-A; III-B
- c) I-B; II-A; III-C
- d) I-C; II-B; III-A
- e) I-B; II-C; III-A

5. Acerca dos Empreendedorismos público e privado, marque a única resposta correta:
- a) O Empreendedorismo público se caracteriza por uma alta flexibilidade marcada pela visão descritiva.
  - b) O Empreendedorismo privado se caracteriza por uma visão normativa, em que deve ser aguardado o vigor das leis orçamentárias para se colocar em prática as ações previamente elaboradas.
  - c) Em geral, o Empreendedorismo privado prescritivo traz em seu bojo o plano de negócios, enquanto o empreendedorismo público normalmente traz uma proposição de projetos.
  - d) O Empreendedorismo privado carece de um agente realizador, enquanto o empreendedorismo público depende mesmo é da lei, sem a necessidade de pessoas para realizá-lo.
  - e) A Escola de Planejamento que mais se parece com o Empreendedorismo público é a escola descritiva.
6. Muitos municípios ficam à espera de um milagre de seus governos estadual e federal para buscar o seu desenvolvimento. Nesse sentido, marque a única resposta correta:
- a) Pesquisas recentes apontam que a participação dos cidadãos no orçamento de seus municípios tem gerado resultados mais eficazes.
  - b) Toda atração de investimentos para um município é, necessariamente, precedida por um agente intermediário, usualmente denominado lobista.
  - c) ONGs, OSCIPs e Fundações, por não serem órgãos públicos, não concedem qualquer tipo de contribuição na busca do desenvolvimento.
  - d) Não há desenvolvimento sem ação do governo, seja ele federal, estadual ou municipal.
  - e) Um município, para ser bem-sucedido, precisa ter a sorte de contar com riquezas em seu subsolo ou estar geograficamente situado em local estratégico para a construção de uma rodovia.
7. Você conhece alguma incubadora de empresas? E o resultado de uma incubadora no mercado de trabalho? Descreva-o.

8. Acerca das incubadoras de empresas, marque a única resposta incorreta entre as sentenças, a seguir:

a) A incubadora de empresas vem sendo uma grande alternativa de suporte ao desenvolvimento de novos negócios.

b) Sua correlação com a área pública é que existem inúmeras universidades federais, estaduais e municipais que utilizam seu modelo a fim de incentivar seus estudantes a empreenderem.

c) Pesquisa feita na Universidade do Arizona indicou que seu programa de empreendedorismo triplicou o envolvimento dos estudantes na criação de novos negócios.

d) Uma vez que as incubadoras de empresas cobram taxas elevadas para abrigar iniciativas empreendedoras, elas acabam sendo uma grande fonte de receita para alguns governos.

e) Diante de uma boa iniciativa empreendedora, a incubadora pode prover os meios necessários para receber tal iniciativa, disponibilizando infraestrutura adequada para iniciar o negócio.

9. Sobre as razões de se empreender, marque a assertiva correta:

a) Pesquisas apontam que o Brasil não é um País empreendedor.

b) Supondo que um país tenha uma taxa de crescimento anual de seu PIB em torno de 5%, podemos afirmar que é praticamente impossível a um município existente nesse país crescer 300% em apenas 10 anos.

c) Quando um município se especializa em um determinado segmento, como o de calçados, é utopia pensarmos em mudar o foco, por exemplo, para a indústria têxtil.

d) Não há municípios do interior que possuem níveis salariais maiores do que os da capital.

e) O Empreendedorismo é capaz de dinamizar a riqueza de um município, fazendo com que ele tenha melhor qualidade de vida.

## CAPÍTULO II

GESTÃO EMPREENDEDORA  
(CASO SECRETARIA DE  
COMÉRCIO EXTERIOR)

**Prof. Evandro Tsufa**

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Desenvolver um plano de gestão, utilizando a metodologia Balanced Scorecard (BSC);
- Desenvolver uma declaração de missão;
- Analisar cenários externos e internos; e
- Estabelecer objetivos, metas e planificação de metas.

Gestão Empreendedora  
(Caso Secretaria de Comércio Exterior)

Caro estudante,

Neste Capítulo, veremos um exemplo prático de gestão empreendedora ocorrido na Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior e um dos primeiros da Administração Direta federal a utilizar a metodologia Balanced Scorecard (BSC) para elaborar um plano de gestão, demonstrando vontade inovadora e criativa para gerir seus processos. Trata-se de um plano de gestão feito para o triênio 2008–2010 com utilização do BSC. Neste curso, você já estudou fluxogramas e otimização de processos na disciplina *Organização, Sistemas e Métodos*. Também estudou métodos e técnicas de planejamento, além da construção de indicadores, na disciplina *Planejamento e Programação na Administração Pública*. Construiu análises de ambientes e conheceu a metodologia do BSC na disciplina *Administração Estratégica*. E, na disciplina *Elaboração e Gestão de Projetos*, você verá como se elabora e se gerencia um projeto do início ao fim, utilizando até mesmo ferramentas próprias (*softwares*) para tal finalidade.

Neste Capítulo, você colocará tudo isso em prática. Então, o que estamos esperando? Vamos analisar o caso SECEX, que se tornou exemplo para muitos órgãos públicos da esfera federal.

## Metodologia Balanced Scorecard (BSC)

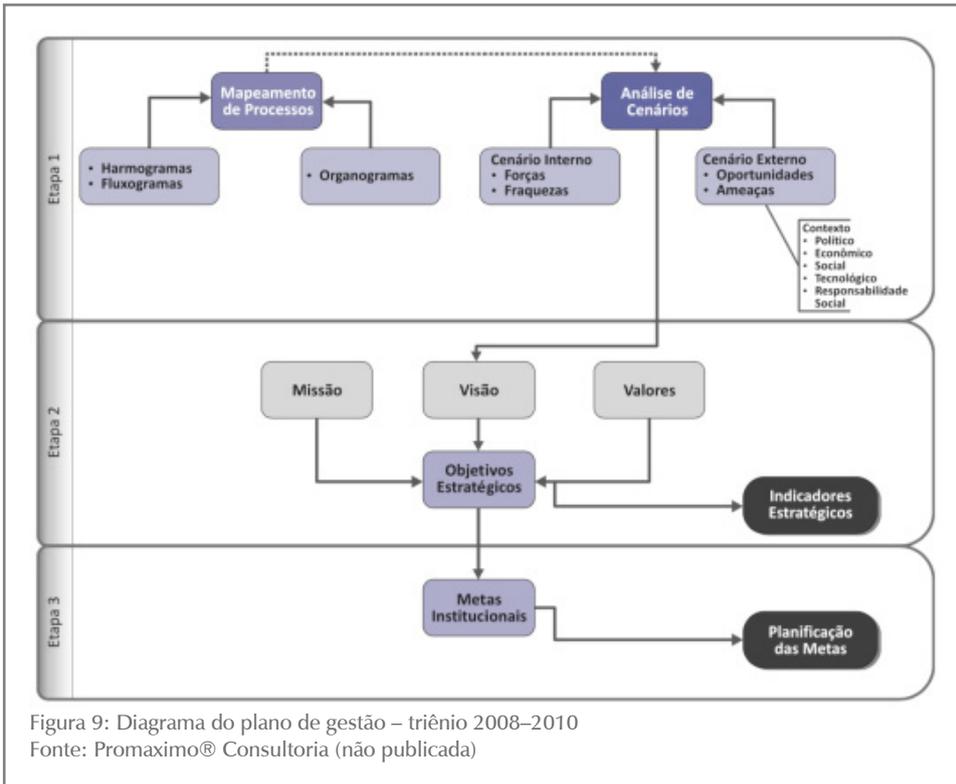
Um plano de gestão do triênio 2008–2010 foi feito para a Secretaria de Comércio Exterior, doravante denominada SECEX. Esse órgão é responsável por desenvolver ações e programas destinados ao desenvolvimento do comércio exterior brasileiro. No triênio 2008–2010, a SECEX buscava o aumento da participação do Brasil nas exportações mundiais, visando chegar ao nível de 1,25%.

O objetivo desse plano era proporcionar condições para a inserção das MPEs no contexto do comércio exterior utilizando a metodologia conhecida como Balanced Scorecard (BSC) para o alinhamento dos objetivos estratégicos, dos indicadores e das metas que a SECEX desejava alcançar. Para tal, o BSC focou aspectos de planejamento subdivididos nas seguintes perspectivas:

- **Sociedade:** vetorização das ações estratégicas para atendimento das necessidades de internacionalização das empresas.
- **Processos internos:** gestão dos processos de trabalho, que envolve atividades internas da SECEX e melhorias contínuas.
- **Aprendizado e crescimento:** desenvolvimento e capacitação gerencial dos colaboradores da SECEX, da infraestrutura e dos recursos internos, da tecnologia e da gestão do conhecimento.
- **Financeira e orçamentária:** priorização dos recursos financeiros e orçamentários da SECEX para realização de seus objetivos e ações estratégicas.

Tal plano de gestão cumpriu três etapas:

- a primeira foi o mapeamento dos processos existentes na SECEX em conjunto com a análise de cenários externos e internos;
- a segunda foi dedicada à declaração de missão em conjunto com a definição dos objetivos estratégicos e seus indicadores; e
- a terceira e última etapa estabeleceu as metas e suas respectivas planificações.



### Mapeamento de Processos

O mapeamento de processos da SECEX começou a ser feito a partir de um questionário de levantamento de atividades dirigido aos 281 servidores em fevereiro de 2008. O questionário tinha por objetivo desenhar os fluxos de trabalho da SECEX. Para tanto, precisava-se saber: o que cada um dos servidores faz, **como faz e para quem faz**.

Mapeamento de Processos			
 Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  GOVERNO FEDERAL			
Responsável: Fulano de Tal		Data: 31/5/09	
Departamento: SECEX		Coordenação Geral: DECEX	
<b>Atividades</b>	<b>Quem solicita?</b>	<b>A Quem se destina?</b>	<b>O que Faz?</b>
Arquivo e controle de Documentos de Exportação e Importação Temporária	GCEX	Arquivo	1 – Controle de Documentos; 2 – Repasse de informações necessárias ao chefe do Departamento. Administrativo e técnicos.
Auxílio ao site PORTAL DO EXPORTADOR	GCEX	Público Internacional e Nacional, Exportadores e Importadores.	1 – Habilitado como técnico para responder questões pertinentes ao âmbito desta secretária e auxiliar em dúvidas técnicas.

Figura 10: Questionário de levantamento de atividades  
 Fonte: Promaximo® Consultoria (não publicada)

O questionário foi respondido por 72% dos servidores. A partir do levantamento de atividades, começou o processo de desenho dos fluxogramas de trabalho. Ao todo, foi gerado o mapeamento de 81 processos. Exemplo:

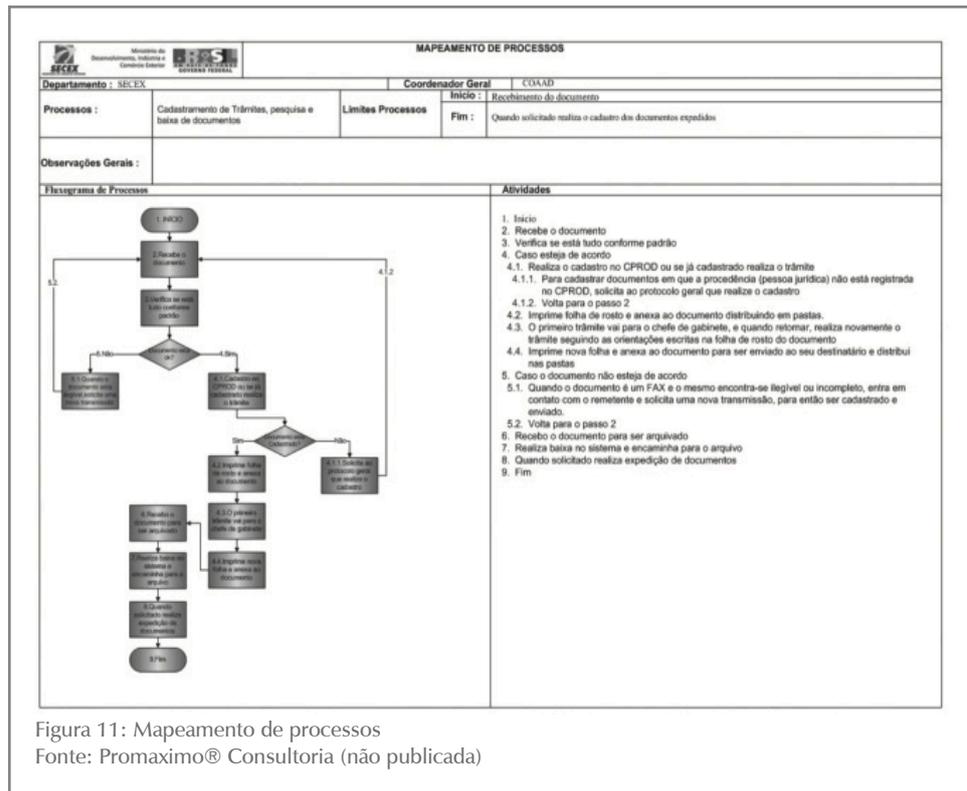


Figura 11: Mapeamento de processos  
Fonte: Promaximo® Consultoria (não publicada)

A etapa de análise e redesenho dos processos foi planejada para ser feita após o diagnóstico geral, não sendo contemplada no escopo deste trabalho.

### Análise de Cenários

A análise de cenários externa da SECEX foi feita com o que chamamos de matriz PESTE, que detecta oportunidades e ameaças nos contextos: Político, Econômico, Social, Tecnológico e Ecológico. A análise de cenários interna, que trata das forças e das fraquezas (oportunidades de melhoria) da SECEX, foi feita com a utilização da matriz do BSC e classificou as duas variáveis (forças e fraquezas) dentro das perspectivas: Sociedade; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Financeira e Orçamentária.

### Ambiente Externo – Análise Exógena

Essa análise refere-se ao ambiente externo, onde não temos o controle sobre o contexto (político, econômico, tributário, social, demográfico, tecnológico, de responsabilidade socioambiental), que pode afetar direta ou indiretamente o papel da instituição, gerando oportunidades ou ameaças à SECEX.

### Oportunidades

O resultado da análise susteve mais de uma centena de variáveis que foram distribuídas entre cada elemento da matriz PESTE. Vamos destacar apenas uma de cada:

- **Política:** as macrometas definidas na Política de Desenvolvimento Produtivo para as exportações, que se inserem na Estratégia Brasileira de Exportação, são aumentar até o final do ano de 2010 a participação brasileira para 1,25% das exportações mundiais e ampliar em 10% a participação das MPE na pauta exportadora.
- **Econômica:** ampliar as exportações de produtos para a China, sobretudo, a soja e seus principais derivados; minérios de ferro e produtos siderúrgicos.
- **Social:** desenvolver a política exportadora, que, em médio prazo, gerará oportunidades para as MPE, como: produção destinada à exportação, renda e consumo no território nacional.
- **Tecnológica:** iniciar a cooperação na área de informática do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) entre a SECEX e a Receita Federal.
- **Ecológica:** adequar acordos de certificação ecológica para produtos brasileiros frente ao propício cenário mundial.

### Ameaças

A análise das ameaças relacionou mais de 60 variáveis que também foram distribuídas entre cada elemento da matriz PESTE. Assim como em Oportunidades, vamos destacar apenas uma de cada:

- **Política:** falta de comunicação completa e integrada entre a SECEX e outros órgãos que tenham como competência as atividades de comércio exterior; além do fato de os órgãos que atuam nas atividades de comércio exterior, algumas vezes, se preocuparem com objetivos institucionais (cada um com os seus objetivos) em detrimento dos interesses maiores do País (o todo).
- **Econômica:** Custo Brasil e “exportação de tributos”.
- **Social:** visão arcaica do empresariado sobre o papel do governo na condução de políticas de comércio exterior, sobretudo, pela dependência de créditos para exportação.
- **Tecnológica:** baixo incentivo orçamentário para a área de Ciência e Tecnologia, o que provoca ausência de políticas voltadas para o aperfeiçoamento tecnológico do produto brasileiro de exportação (gerando um valor agregado mais alto para ele).
- **Ecológica:** restrições e possibilidades de restrições de produtos brasileiros no exterior por causa de critérios socioambientais podem ser impostas como entrave à promoção das exportações brasileiras.

## Ambiente Interno – Análise Endógena

Essa análise refere-se ao ambiente interno, no qual é possível envidar esforços para obter o controle sobre as forças e as fraquezas da organização. A SECEX busca fazer com que suas forças sejam orquestradas para auxiliá-la no cumprimento de sua missão e suas fraquezas sejam transformadas em oportunidades de melhoria. Como dissemos, as forças e as fraquezas foram distribuídas entre as quatro perspectivas do BSC: Sociedade; Processos Internos; Aprendizagem e Crescimento; e Financeira e Orçamentária. Vamos analisar cada uma dessas perspectivas.

### Forças

As forças analisadas somaram quase a totalidade de 80 variáveis. Entretanto, para efeito deste estudo, relacionaremos apenas uma ou duas para cada perspectiva:

- **Financeira e orçamentária:** a SECEX é rigorosa no sentido de cumprir seu orçamento de forma ordenada e criteriosa. Não atrasa pagamento de fornecedores e nem altera de maneira significativa a sua dotação orçamentária prevista.
- **Processos internos:** a SECEX, além de ser um órgão que possui carreira específica na área de Analistas de Comércio Exterior (ACE), dispõe de sistemas informatizados de ponta, gerando informações rápidas e precisas sobre comércio exterior.
- **Aprendizado e crescimento:** a SECEX possui servidores com bom nível de qualificação. Os cargos de chefia são ocupados por técnicos com conhecimento do tema de comércio exterior.
- **Sociedade:** a SECEX possui profundo conhecimento de comércio exterior, o que permite que ela produza e divulgue estatísticas e informações de maneira aberta e acessível a toda sociedade.

### Fraquezas

- **Financeira e orçamentária:** os recursos financeiros são limitados para o desenvolvimento de programas e de ações e para a participação da SECEX em negociações, eventos e treinamentos.
- **Processos internos:** existe a necessidade de maior integração e articulação entre os departamentos e as coordenações gerais da SECEX e, também, entre as secretarias do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC). Além disso, há escassez de metodologias de avaliação das atividades da SECEX.
- **Aprendizado e crescimento:** o dia a dia da SECEX faz com que as reuniões sejam muito focadas nas operações de rotina e pouco nas estratégias que poderiam ser compartilhadas entre os servidores. Existe

também a necessidade de maior número de treinamento e aprimoramento técnico específico para a área de atuação.

- **Sociedade:** além de existir a necessidade de fortalecimento da imagem institucional da SECEX, há falta de capilaridade nos âmbitos nacional e internacional (quase tudo deve ser resolvido em Brasília).

## Declaração de Missão

A declaração de missão traduz de forma simples o papel que a instituição desempenha em seu contexto (missão); os objetivos estratégicos que pretende alcançar (visão); e os requisitos éticos que permeiarão a sua conduta para o alcance desses objetivos (valores).

Após algumas reuniões com quatro diretores e 18 coordenadores da SECEX, a missão e a visão ficaram assim estabelecidas:

### Missão

Formular e empreender programas e ações integradas destinadas ao desenvolvimento do comércio exterior, assegurando o comércio justo; promovendo a facilitação, a competitividade, a sustentabilidade e a diversificação do comércio exterior brasileiro. (PROMAXIMO® CONSULTORIA, não publicada)

### Visão

Ser instituição de referência na administração do comércio exterior, dotada de profissionais motivados e eficientes prestando serviços públicos com excelência. (PROMAXIMO® CONSULTORIA, não publicada)

A definição dos valores envolveu o contingente quase total da SECEX, à época, de 253 servidores. Foram feitos questionários com os tipos de valores que cada servidor enxergava nesse órgão. Os valores já estavam pré-estabelecidos como “valores presentes”, e o servidor escolhia o grau de concordância com a existência de cada valor. Também havia a possibilidade de um valor não contemplado no questionário ser acrescentado pelo servidor. Foi utilizada a **escala Likert\*** de seis steps (degraus), que variava de -10 a +10 pontos, sem o zero, evitando o “vício” de o respondente marcar o centro da resposta. Vamos conferir um exemplo no Quadro 2:

## SAIBA MAIS

\***Escala Likert** – tipo de escala de resposta psicométrica usada comumente em questionários e ainda mais em pesquisas de opinião. Ao responderem a um questionário baseado nessa escala, os pesquisados especificam seu nível de concordância com uma afirmação. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

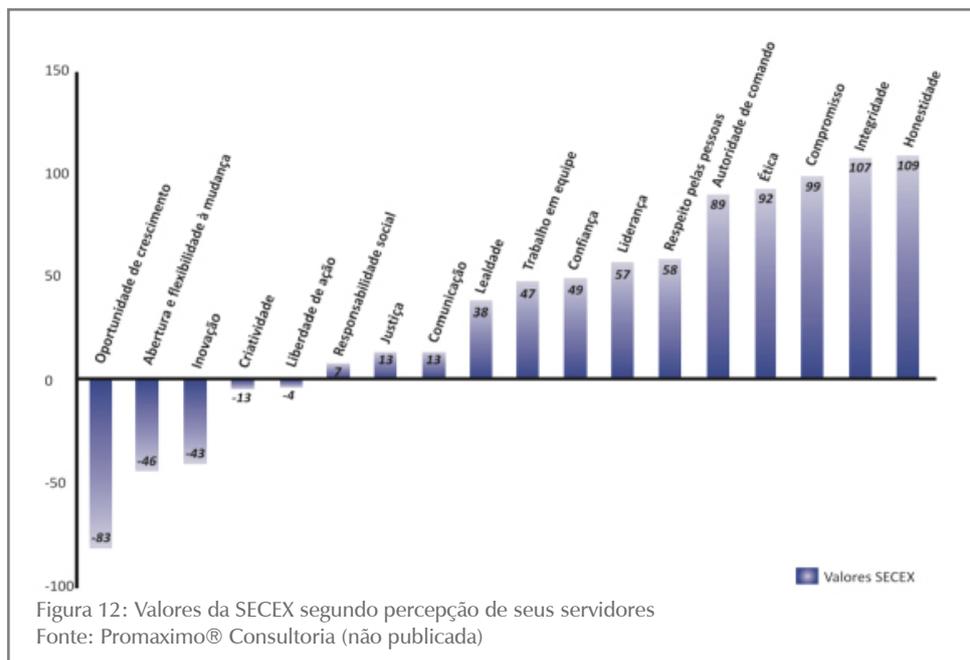
VALOR: RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL	
“Enxergo a SECEX como uma instituição socioambientalmente responsável”:	
O concordo totalmente	- valor (+10)
O concordo muito	- valor (+6)
O concordo pouco	- valor (+2)
O discordo pouco	- valor (-2)
O discordo muito	- valor (-6)
O discordo totalmente	- valor (-10)

Quadro 2: Exemplo de questão aplicada aos servidores da SECEX  
 Fonte: Promaximo® Consultoria (não publicado)

Após a tabulação dos dados, os valores mais presentes e menos presentes na SECEX, sob o ponto de vista de seus servidores, foram:

- Valores mais presentes:
- Honestidade.
- Integridade.
- Compromisso.
- Ética.
- Autoridade de Comando.
- Valores menos presentes:
- Oportunidade de Crescimento.
- Abertura e Flexibilidade à Mudança.
- Inovação.
- Criatividade.
- Liberdade de Ação.

Vamos observá-los na Figura 12:



## Definição de Objetivos

Uma vez concluídas as duas primeiras fases, a terceira se ocupou em re-tratar objetivos, metas e planificação de metas. Além do uso intensivo da metodologia BSC, também foram privilegiados os objetivos subdivididos entre as quatro grandes áreas existentes na SECEX, quais sejam:

- Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA).
- Departamento de Defesa Comercial (DECOM).
- Departamento de Negociações Internacionais (DEINT).
- Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX).

Cada uma das quatro áreas mencionadas possui atribuições próprias e bem definidas por lei, publicadas no Diário Oficial da União, totalizando 57 atribuições, que estão assim distribuídas:

- **DECEX:** 19.
- **DECOM:** 11.
- **DEINT:** 11.
- **DEPLA:** 16.

A partir dessas atribuições, os objetivos foram relacionados no BSC. Cada departamento contribuiu com a formulação dos seus objetivos, perfazendo o total de 154 objetivos estratégicos.

A partir das atribuições de cada departamento, definidas em lei, foram elaborados os objetivos estratégicos do triênio, recebendo, cada qual, a sua devida justificativa. Antes de serem projetadas metas, foram definidos indicadores para balizar o resultado que se pretendia alcançar. Em geral, os indicadores foram sustentados a partir dos resultados atingidos no triênio anterior.

Vamos conferir um exemplo de objetivo para melhor compreensão:

**Departamento:** DECOM.

- **Atribuição n. 1:** examinar a procedência e o mérito de petições de abertura de investigações e revisões de *dumping*, de subsídios e de salvaguardas, previstas em acordos multilaterais, regionais ou bilaterais, com vistas à defesa da produção doméstica.
- **Objetivo:** esclarecer a indústria nacional acerca dos instrumentos disponíveis de defesa comercial e sua adequação aos casos concretos (*dumping*, salvaguardas e medidas compensatórias). Observamos que esse objetivo deu origem a três metas, uma delas trataremos no próximo subitem.

### Definição de Metas

Os 154 objetivos deram origem a nada menos do que 344 metas, ou seja, uma média de 2,23 metas para cada objetivo.

Continuando o exemplo anterior, a partir dos objetivos e indicadores definidos, cada meta foi explicitada tomando-se por base o triênio 2008–2010:

- **Meta n. 2:** elaboração e distribuição de cartilhas para o setor produtivo nacional.
- **2008:** *folder* (impresso) e publicação no *site*.
- **2009:** atualização e publicação do manual de defesa comercial – (*antidumping*).
- **2010:** atualização e publicação do manual de defesa comercial – (subsídios e salvaguardas).
- **Justificativa:** necessidade de atendimento de solicitações de informações e/ou de orientações técnicas específicas de *antidumping*, subsídios e salvaguardas.
- **Indicador(es):** não há. Não foram produzidas novas cartilhas em 2007, apenas reimpressões de *folders*.

Cada meta, dentre as 354 mencionadas, foi introduzida em ferramenta de gerenciamento de projetos, conforme veremos a seguir.

### Planificação de Metas

O processo de planificação de metas sugere um rigoroso detalhamento de toda sua implantação. Para um acompanhamento mais minucioso de cada meta, a consultoria responsável pelo planejamento indicou seu acompanhamento por meio de ferramenta de gerenciamento de projetos, capaz de detalhar aspectos, como: escopo, tempo, custo, qualidade, recurso humano, comunicação, risco, aquisição e integração, conforme já foi apresentado na disciplina *Elaboração e Gestão de Projetos*.

Para planificar as metas a serem alcançadas no triênio, foi utilizada uma ferramenta de gerenciamento de projetos (existem várias: MS Project, Dot Project, Project Planner, Primavera, entre outras) contendo todo detalhamento para seu alcance.

### Próximos Passos

Os próximos passos dados pela SECEX em relação ao seu planejamento foram:

- 1º – Acompanhamento das metas.
- 2º – Redesenho de processos e conseqüente reestruturação dos departamentos.
- 3º – **Avaliação de desempenho 180 graus\***.
- 4º – Treinamento de gestão de equipes para os coordenadores de área.
- 5º – Elaboração de um plano de gestão do conhecimento.
- 6º – Promoção de maior transparência das ações da SECEX com a sociedade; e
- 7º – Estabelecimento de novos canais de comunicação (exemplo: ouvidoria).

## SAIBA MAIS

**\*Avaliação 180 graus** – é um modelo intermediário ao modelo 360 graus. Com ele, não há avaliação dos subordinados, mas apenas dos pares, clientes e chefe. Já a avaliação 360 graus é um sistema usado para medir o desempenho do funcionário submetido não somente à avaliação do chefe imediato, mas à dos colegas de trabalho, à dos subordinados e até à dos clientes da empresa. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Esses foram os sete passos adotados pela SECEX para atingir a sua excelência em gestão no triênio 2008–2010.

Todas as ações tiveram como fundamento o aumento da eficiência e da eficácia na prestação de serviços da SECEX em prol do bom resultado do Brasil na corrente de comércio mundial, em especial, no aumento das exportações, com inserção das MPes no cenário internacional.

## Resumindo

A Secretaria de Comércio Exterior realizou seu planejamento para o triênio 2008–2010 utilizando a metodologia BSC, que enfatiza os objetivos, as metas e a planificação de metas em quatro perspectivas: Sociedade (substituindo “Clientes”); Processos Internos; Aprendizagem e Crescimento; e Financeira e Orçamentária.

O trabalho foi realizado em três etapas, sendo:

- **1ª etapa:** mapeamento de processos e análise de cenários.

- **2ª etapa:** definição da missão, da visão e dos valores; e elaboração dos objetivos estratégicos e seus respectivos indicadores.
- **3ª etapa:** metas e suas planificações.

A primeira etapa apontou os seguintes resultados:

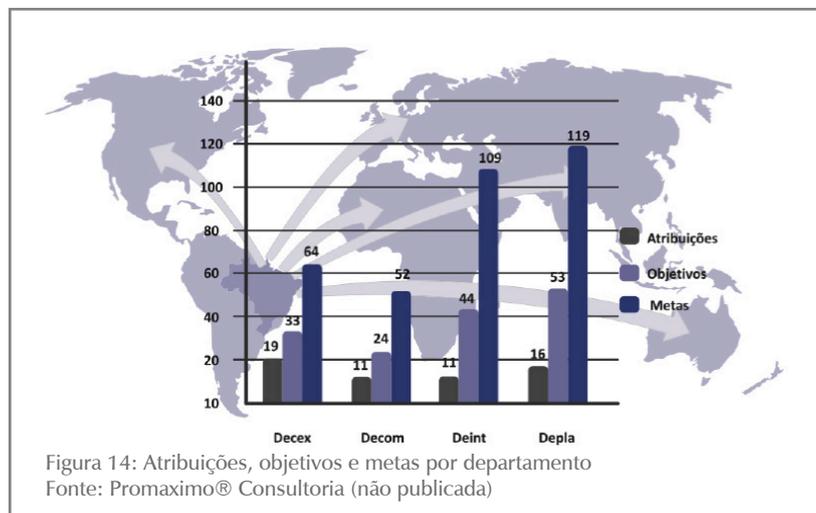
- Mapeamento de processos.
  - 253 servidores pesquisados;
  - 183 relatórios de atividades respondidos; e
  - 81 processos gerados em fluxogramas.
- Análise de cenários.
  - **Externo (oportunidades e ameaças):** foi elaborado com base na matriz PESTE para análise de cenários (político, econômico, social, tecnológico e ecológico ou de responsabilidade socioambiental).
  - **Interno (forças e fraquezas):** foi elaborado com base na matriz BSC e suas perspectivas (Sociedade; Processos Internos; Aprendizagem e Crescimento; e Financeira e Orçamentária).

A segunda etapa apresentou o seguinte resultado:

- Missão, visão e valores.
  - Quatro diretores e 18 coordenadores envolvidos.
- Atribuições, objetivos e metas.
  - 150 servidores envolvidos;
  - 57 atribuições previstas em lei, subdivididas entre quatro grandes departamentos;
  - 154 objetivos estabelecidos dentro da metodologia BSC; e
  - um indicador para cada objetivo (alguns não foram possíveis).

A terceira etapa deu origem a:

- Metas e suas planificações.
  - 344 metas escritas na metodologia BSC e colocadas em ferramenta de gerenciamento de projetos.



A continuidade desse trabalho estaria sendo alvo da SECEX que pretende: acompanhar metas; redesenhar processos e reestruturar departamentos; implantar avaliação de desempenho 180°; treinar coordenadores na área de gestão; implantar programa de gestão do conhecimento; promover maior transparência das ações da SECEX, até mesmo implantando canais de comunicação diretos com a sociedade, por exemplo, Ouvidoria.

## ATIVIDADES

Então, o que achou? Você seria capaz de participar de um grupo de trabalho para ajudar a criar um planejamento como esse? Então, vamos praticar!

1. Escolha uma organização pública em quaisquer das esferas (federal, estadual e municipal) de quaisquer poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) do Governo. Lembre-se de que você terá o apoio do seu tutor e a troca de conhecimento com seus colegas.
2. Faça a análise de cenários externo (matriz PESTE) e interno (BSC) da organização indicada por você na Atividade 1 com pelo menos um item para cada ponto analisado:

Externo (PESTE)

• **Oportunidades:**

- (P)olítica:
- (E)conômica:
- (S)ocial:
- (T)ecnológica:
- (E)cológica:

• **Ameaças:**

- (P)olítica:
- (E)conômica:
- (S)ocial:
- (T)ecnológica:
- (E)cológica:

Interno (BSC)

• **Forças:**

- Sociedade:
- Processos Internos:
- Aprendizagem e Crescimento:
- Financeira e Orçamentária:

- **Fraquezas:**
- Sociedade:
- Processos Internos:
- Aprendizagem e Crescimento:
- Financeira e Orçamentária:

3. Faça a “declaração de missão” dessa organização:

- Missão:
- Visão:
- Valores:

4. Aponte pelo menos um objetivo, um indicador e duas metas para cada objetivo escolhido.

- Objetivo (1):
- Indicador (1):
- Meta (1) do Objetivo (1):
- Meta (2) do Objetivo (1):

5. Escolha uma dentre as duas metas anteriores e faça uma mini-planificação:

MINIPLANIFICAÇÃO	META ESCOLHIDA:
O que é?	
Por quê?	
Como?	
Quando?	
Quanto?	
Quem?	
Indicador	

## CAPÍTULO III

PERFIL E PERSONALIDADE  
EMPREENDEDORA

**Prof. Evandro Tsufa**

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Distinguir personalidades e perfis empreendedores existentes em você e em outras pessoas;
- Reconhecer a dificuldade de se cumprir os papéis de empreendedor, de técnico e de administrador, simultaneamente;
- Entender as deficiências e as necessidades existentes na Administração Pública, com relação ao perfil e à personalidade empreendedora; e
- Adquirir informações suficientes para praticar o empreendedorismo estratégico.

## Perfil e Personalidade Empreendedora

Caro estudante,

Este Capítulo aborda o perfil e a personalidade empreendedora; os mitos e os fatores que influenciam a síndrome do empregado; a diferença entre o empreendedor, o técnico e o administrador e a relação existente entre o empreendedor e a estratégia.

Na disciplina *Teorias da Administração I*, você estudou o papel do administrador na sociedade atual. A disciplina *Teorias da Administração II* abordou, dentre diversas escolas, a das relações humanas e a do comportamento organizacional. A disciplina *Psicologia Organizacional* trouxe até você o comportamento humano e suas variáveis intrínsecas e extrínsecas que o determinam. Por fim, na disciplina *Sociologia Organizacional*, foi abordada a relação do indivíduo com as organizações formal e informal, suas atitudes, seus valores, seus comportamentos, suas identidades e culturas.

Este é um Capítulo mais compacto, porém, não menos importante, pois você terá contato direto ou indireto com todas as disciplinas anteriormente citadas, de forma a evidenciar o perfil característico dos empreendedores e sua maneira de pensar e de agir.

Mãos à obra novamente! Estamos quase chegando ao final da disciplina. É hora de envidar seus últimos esforços em prol do Empreendedorismo.

Vimos na Escola Empreendedora, de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), que a origem do Empreendedorismo está cada vez mais correlacionada às pessoas empreendedoras. Sendo assim, será que podemos afirmar que o empreendedor é um ser “dotado de luz”, capaz de criar ideias fantásticas de coisas aparentemente abstratas, aproveitando seu momento de ócio criativo? Ou será que alguém é empreendedor porque recebeu estímulos positivos na infância?

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 103) citam uma pesquisa realizada por Collins e Moore, na década de 1970, que revelou um estudo feito com 150 empreendedores da área privada. A maior parte deles forma:

[...] um retrato de pessoas duras e pragmáticas, levadas desde a infância por poderosas necessidades de realização e independência. Em algum ponto de sua vida, cada um dos empreendedores enfrentou rompimento [...] e foi então que partiu por conta própria [...] em momentos de crise, eles não buscaram uma situação de segurança. Eles mergulharam em insegurança mais profunda [...].

Um bom exemplo retirado do cotidiano é o grande guru da Apple, Steve Jobs. Ele foi criado por pais adotivos, que prometeram à sua legítima mãe que um dia o colocariam numa boa universidade. Era a condição para que sua mãe, uma jovem estudante, assinasse seu processo de doação. A promessa foi cumprida. Entretanto, Steve, angustiado por ver as economias de seus pais adotivos ruírem, tomou aversão àquela situação e decidiu romper seus estudos naquela universidade tão dispendiosa. Sem ter o que fazer, iniciou um curso de tipografia que permitiu a ele criar e estabelecer o padrão gráfico rigoroso da Apple, juntamente com seu colega, Steve Wozniac, na garagem de sua casa.

### Empreendedor e Intraempreendedor

Se perguntarmos às pessoas nas ruas qual ideia elas têm de Empreendedorismo, muita gente vai dizer que Empreendedorismo é sinônimo de “montar seu próprio negócio”. Não é errado pensar isso, mas também pode não ser exclusivamente assim. Afinal, por que abordáramos o tema Empreendedorismo num curso de Administração Pública se ele servisse apenas ao propósito de se constituir negócios típicos da esfera privada?

Um termo adotado por **Pinchot** na metade da década de 1980, trouxe um novo conceito: o de intraempreendedorismo (*intrapreneurship*). Tal conceito faz alusão às pessoas que têm a personalidade empreendedora e tomam iniciativas estratégicas dentro das organizações mesmo que nunca tenham pensado em abrir seus próprios negócios. Embora o termo intraempreendedorismo não seja exclusivo da área pública, serviu para desmistificar a máxima de que para ser empreendedor é necessário ter um negócio próprio.

## SAIBA MAIS

**Gifford Pinchot** – Palestrante e consultor na área de Gestão da Inovação e autor do best-seller *Intra-empendedorismo: por que você não precisa deixar uma empresa para poder empreender*. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

O espírito intraempreendedor passou a fazer parte das exigências de competências pessoais requeridas pelas organizações, sobretudo, por aquelas que necessitam inovar constantemente. Um profissional com perfil intraempreendedor pode trazer à organização um grande ganho de inovação e de criatividade.

É por isso que, ao nos referirmos a um empreendedor que não tenha a característica de expandir horizontalmente negócios, mas que contorna objeções usando seu potencial criativo, por meio de soluções inusitadas, para fazer crescer verticalmente uma organização, seja ela pública ou privada, tomamos agora o termo intraempreendedor para qualificá-lo.

Tanto o empreendedor quanto o intraempreendedor diferem da figura do administrador. O administrador examina as situações, antes da tomada de decisões, de maneira a enxergar prognósticos de retorno sobre o investimento. Ele sabe trabalhar com limites, como é o caso de receita e despesa. Seu papel não é menos importante, na verdade, ele complementa o do empreendedor.

Não é difícil pessoas empreendedoras recorrerem a um administrador antes da decisão de empreenderem negócios, pois sabem que suas recomendações podem ser muito importantes para não darem um passo errado.

## O Mito do Empreendedor

De acordo com Gerber (2004, p. 8):

Basta imaginar o típico empreendedor para que imagens hercúleas surjam no pensamento: um homem ou uma mulher só, enfrentando os elementos da natureza, desafiando bravamente as adversidades insuperáveis, escalando uma montanha escarpada e traiçoeira [...]. Essa lenda tem um ranço de nobreza, arrogância e esforço sobre-humano de um compromisso prodigioso com ideais maiores que a vida. Bem, quanto à existência de tais pessoas, minha experiência me diz que são raras; dos milhares de empresários que tive a oportunidade de conhecer [...] poucos eram verdadeiros empreendedores quando os conheci. Essa imagem se dissipou na maioria deles e o entusiasmo pela escalada se tornou fobia de altura [...] o empreendedor só existiu por um momento, um instante fugaz; depois, ele se foi e, na maioria dos casos, para sempre.

O mito do empreendedor se encontra enraizado na crença romântica de que as empresas privadas são abertas por empreendedores, que antes eram técnicos e trabalhavam para alguém; ou então que o crescimento de uma organização, seja ela pública ou privada, depende tão somente de ideias criativas e inovadoras por parte de intraempreendedores.

Existe um pressuposto errado: o de achar que o serviço técnico de uma organização, quando é perfeitamente entendido, subentende o negócio que envolve a organização. Essa crença não é verdadeira. É um mito!

Os trabalhos técnicos de empreendedores e de intraempreendedores e o negócio que envolve a organização são coisas muito diferentes. É comum na esfera pública observarmos técnicos do governo absolutamente criativos e empolgados com o trabalho (verdadeiros intraempreendedores), mas quando submetidos a tarefas fora de suas áreas de competência – por exemplo, chefes de departamentos – tornam-se profissionais pouco produtivos, desanimados e despreparados para as funções as quais foram designados. Perdem-se excelentes técnicos e ganham-se maus gestores. Vale ressaltar que o inverso, nesses dois exemplos, também pode acontecer. Um técnico medíocre pode vir a ser um excelente gestor.

Organizações são sistemas muito complexos para análises simples e imediatas. É sabido que as organizações governamentais estão repletas de intraempreendedores em potencial, mas que ainda não tiveram oportunidade para florescer suas vocações. Somente a implantação profissional de gestão por competências e de gestão do conhecimento, conforme você estudou na disciplina Gestão de Pessoas no Setor Público, pode ajudar a reduzir essa dissonância.

Ainda assim, o empreendedor ou o intraempreendedor, seja da esfera pública ou da esfera privada, ao se deparar com situações cotidianas de conflito organizacional que o impedem de exercer seus potenciais criativos ou inovadores, tende a esmorecer, e pode até acontecer que o entusiasmo pela escalada realmente se torne fobia de altura (GERBER, 2004), como já foi dito.

***Certamente, você já admirou uma pessoa pela sua criatividade, não é mesmo? Como o intuito desta construção do conhecimento é fazer você trocar experiências com seus colegas e seu professor-tutor, faça uma pausa, neste momento, para responder à Atividade 1 ao final deste Capítulo.***

## O Empreendedor, o Gerente e o Técnico

Você já deve ter ouvido falar de algum padeiro que se tornou dono de padaria. Ele, assim como incontáveis pessoas de múltiplas profissões, um dia trabalhou para alguém. Depois, motivado pelo fato de os clientes dizerem que seu produto é excepcional e que se abrisse sua própria padaria ficaria rico rapidamente, o padeiro, que é um técnico, passa a ser, enfim, um empreendedor.

A profissão de padeiro exige que o profissional da área acorde muito cedo para “colocar a mão na massa”, normalmente antes do amanhecer. Por volta das seis e meia da manhã, os clientes começam a chegar ao estabelecimento para comprar seu pão.

O que os clientes não disseram para aquele excelente técnico, o padeiro (que agora é empreendedor), é que ele continuaria acordando muito cedo para fazer seu pão. Talvez até mais cedo do que antes. Portanto, ele continuará a exercer sua **atividade técnica**. Assim que ele fizer todo o trabalho técnico, ainda terá de abrir a padaria e ficar no caixa. Por volta das dez horas da manhã, terá de atender fornecedores e de efetivar compras. Ao meio dia, colocará alguém no caixa em seu lugar e fará uma refeição às pressas, pois precisará ir ao banco depositar dinheiro e pagar contas. O técnico agora exerce uma **atividade de gerência**.

### *E a atividade empreendedora, por onde anda?*

Desapareceu! Não há tempo para isso, nem tempo para rever processos de seu negócio ou aprender técnicas e métodos de gestão. Aquele que antes era somente um técnico, mas que agora também é gerente, perdeu a visão empreendedora para as muitas tarefas do seu dia a dia. O proprietário e o negócio agora são um só.

A solução parece clara. Ele precisa contratar um novo técnico para que possa dar lugar ao gerente, e, quem sabe, ao empreendedor. O padeiro-gerente parece que resolveu todos os seus problemas. Contratado o novo técnico, com o passar do tempo, alguns clientes lhe confidenciam sua insatisfação com a qualidade do novo produto. Não é a mesma coisa que antes. Entendendo que a qualidade dos produtos é o segredo de seu negócio, o jeito é ele, o padeiro-gerente, contratar alguém para gerenciar a padaria e, assim, voltar a ser técnico. O padeiro-técnico parecia ter resolvido a questão até que, meses depois, um fornecedor liga para dizer que seu pedido seguiu de forma errada; uma de suas melhores clientes lhe diz que foi mal atendida por um empregado, contratado pelo seu gerente; e o banco manda-lhe um aviso informando que sua conta está “no vermelho”. E agora, o que fazer?

Gerber (2004, p. 35) relata que

[...] o limite do Técnico é determinado pelo quanto pode fazer sozinho; o Administrador é definido por quantos técnicos pode supervisionar efetivamente ou quantos gerentes subordinados a ele podem organizar em um esforço produtivo; o limite do Empreendedor é uma função de quantos gerentes pode comprometer em seguir a sua visão.

Quando um negócio cresce, acaba excedendo a habilidade do dono em controlar tudo. Daí, o nosso ilustre padeiro-técnico, padeiro-gerente e padeiro-empreendedor pensa como era bom ser empregado naquela padaria onde aprendeu a assar seus pães. Crescer ou voltar a ser pequeno? Eis a questão. De repente, ele se dá conta de que não dirige um negócio

e sim um emprego. Pior: um emprego que não lhe permite tirar férias e nem dele se ausentar por muito tempo. Esse é um típico caso que acontece quase que invariavelmente nos pequenos negócios. Um técnico que se concentrou no fim errado: no produto fabricado pela empresa, e não na própria empresa.

### *O que difere uma empresa de sucesso de uma empresa comum?*

A maturidade da gestão. Algumas empresas já começam maduras, pois sabem responder às seguintes perguntas:

- Onde desejo estar?
- Quando devo estar?
- Qual é o capital necessário para isso?
- De quantos funcionários precisarei?
- Qual tecnologia será necessária?

Alguns empreendedores tratam a empresa como um negócio, não como um emprego. Possuem horizontes claros sobre onde querem estar dentro de algum tempo e sabem lidar com as vicissitudes do cotidiano, promovendo constantes mudanças de acordo com as contingências.

### *Será que na atividade pública não ocorre isso também?*

Na seção anterior, verificamos que, nas organizações públicas, excelentes técnicos são constantemente promovidos para as funções de gestores. Em decorrência disso, as organizações perdem excelentes técnicos e ganham maus gestores. Uma organização eminentemente técnica pode promover seus servidores para ocuparem cargos de chefia. No entanto, às vezes, não há preparo para tal na área de gestão; por exemplo, não há um banco de conhecimentos e nem gestão por competência; e isso acaba trazendo grave prejuízo ao erário. Pessoas com competências “x” são colocadas em atividades “y” quando pessoas com competências “x” devem ser colocadas em atividades “x”.

### *Então, o que podemos fazer?*

Parece que a solução está clara. Já que não temos gestores de linha, contratemos uma consultoria externa. Nesse momento, entra todo aquele processo fatídico de contratação, que consome meses a fio. Concorrentes tentam desclassificar a documentação e a proposta uns dos outros e recorrem administrativamente à Comissão de Licitações. Não atendidos, recorrem judicialmente. E o tempo passa. Meses depois, quando se dá a **adjudicação\*** do certame e a homologação da nota de empenho, parece que tudo está resolvido. Mas é apenas o começo de outros problemas.

## SAIBA MAIS

\***Adjudicação** – ato judicial que dá a alguém a posse e a propriedade de determinados bens. Fonte: Houaiss (2009).

Quando a equipe de consultoria inicia efetivamente seu trabalho, uma fogueira de vaidades começa a flamejar. Por que contratar “almofadinhas” a peso de ouro? Não conhecem nada do nosso negócio! Será que nós não somos capazes de fazer esse trabalho? Com isso, a relação do pessoal de “linha” (os efetivos) com o “staff” (os contratados) torna-se cada vez mais difícil.

Em Brasília, este autor já foi testemunha de uma empresa de consultoria que iniciou um trabalho de gestão por competências, em um órgão público federal, sem ter feito o desenho de seus processos. É claro que o trabalho não poderia chegar a lugar nenhum. A posição da consultoria era relativamente tranquila: ao falhar, ela já tinha um alibi – “não houve colaboração do pessoal de linha” – para se defender. Por outro lado, temos casos de sucesso com contratações externas. Ao acertar o alvo da consultoria, o pessoal de linha está certo de que a consultoria relatou tudo o que todos já sabiam. Mesmo que não haja nenhuma novidade, ninguém tem tempo de largar suas funções técnicas para dar atenção às atividades de gestão. Não é assim que acontece?

Sim, é assim que acontece. Isso porque são poucas organizações públicas que possuem mapeamento de competências. Certamente, dentro de cada organização, existem técnicos, gestores e empreendedores. O problema é que não há tempo para mapeamentos estratégicos de pessoas. Nesse contexto, percebemos pessoas hábeis ocupando funções que não lhes rendem, e pessoas competentes que desenvolvem muito bem suas funções, porém, odeiam o que fazem.

Assim como na empresa privada, a organização pública também necessita responder: onde desejamos estar? Quando devemos estar? Qual é o orçamento necessário para isso? De quantos servidores precisaremos? Qual tecnologia será necessária? Até para despertar o empreendedor (ou intraempreendedor), aquele que existe dentro de cada instituição, é necessário ter visão de aonde se quer chegar e planejamento adequado para realizar.

### ***E como começamos a fazer isso?***

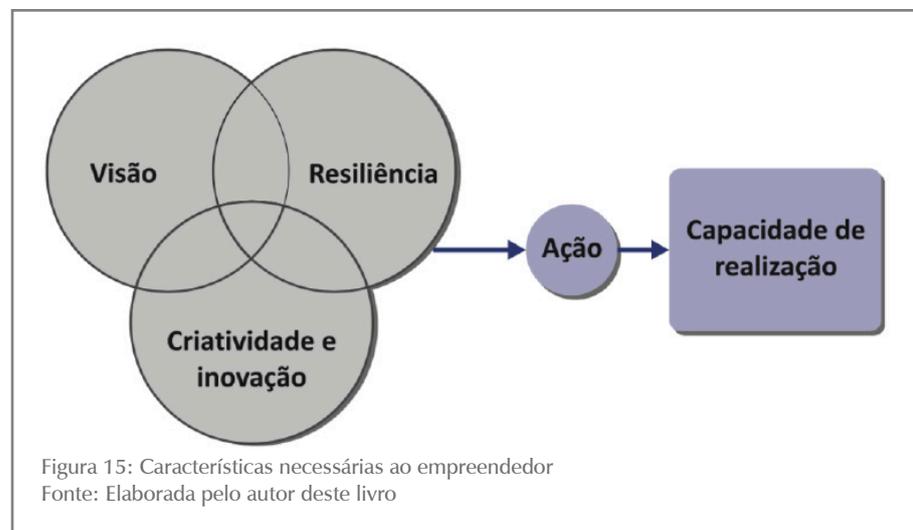
A resposta pode estar relacionada à gestão estratégica organizacional e ao mapeamento, à análise e ao redesenho dos processos públicos. A visão estratégica deve nortear o caminho da organização, estabelecer objetivos e metas, além de mapear competências necessárias para o alcance da visão. O redesenho de processos permite uma análise mais arrojada sobre as atividades, as tarefas, o número de pessoas para ocupação de cargos e funções e a correlação mais segura entre as variáveis: cargos e salários. Com isso, não queremos difundir a ideia de que a gestão estratégica e a gestão por processos são as soluções para todos os problemas de ordem pública. Porém, podemos assegurar a você que é um bom começo.

## Perfil e Personalidade Empreendedora

Bem, relatamos a verdade sobre os problemas que ocorrem nas esferas pública e privada. Dissemos que muita gente se esmorece diante de cenários tenebrosos. Portanto, uma das características necessárias ao empreendedor é ser resiliente. A Engenharia, e mais recentemente a Administração, chama de **resiliência** a capacidade de um sistema superar o distúrbio imposto por um fenômeno externo e retornar ao seu estado anterior. Ser resiliente é não se abater quando, por exemplo, um projeto público de interesse coletivo não for contemplado no orçamento. Antes, o empreendedor deve buscar outros meios possíveis para executá-lo.

E de nada adianta ser resiliente se não houver uma **visão** de aonde se quer chegar. A visão do alvo é o que mantém a chama do Empreendedorismo acesa. Outros fatores mais evidentes que acompanham o perfil do empreendedor são: **criatividade** e **inovação**. De uma maneira muito simples e adaptada ao contexto desta seção: criatividade é inventar coisas, e inovação é aperfeiçoar o que já foi inventado.

*Agora uma reflexão: de que adianta ter visão, resiliência, criatividade e inovação se tudo isso não puder ser traduzido em ação empreendedora? Novamente estamos retornando à frase estampada no Capítulo 1 deste livro: “não há empreendedor sem realização empreendedora, e não há ação empreendedora sem o agente empreendedor”.*



Esta seção está longe de querer ser um guia de autoajuda. Nós sabemos que as complexidades das pessoas e das organizações não permitiriam que chegássemos a resultados dessa natureza, como se fossem axiomas. O que pretendemos evidenciar aqui é o fato de existirem características que formam o perfil de um empreendedor.

Quase todos nós já sonhamos ser, um dia, empreendedores de sucesso. Mas poucas vezes estudamos a fundo a complexidade desse sonho, sobretudo, os papéis que temos de desempenhar quando tentamos transformar isso em realidade.

**Filion** (2001, p. 19, grifo nosso) diz que:

O empreendedor é uma pessoa **criativa** [...] marcada pela capacidade de **estabelecer e atingir objetivos** [...] e que mantém **alto nível de consciência do ambiente** em que vive, usando-a para detectar **oportunidades** de negócios. [...] Um empreendedor que continua a **aprender** a respeito de possíveis oportunidades de negócios [...] e a **tomar decisões moderadamente arriscadas** [...] que objetivaram a **inovação**, continuará a desempenhar um papel empreendedor [...] Um empreendedor é uma pessoa que **imagina, desenvolve e realiza** visões.

## SAIBA MAIS

**Louis Jacques Filion** – É professor e pesquisador do Centro de Empreendedorismo no HEC Montreal, uma das principais escolas de Administração do Canadá. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

**Dolabela** ([2008], n. p., grifo nosso), em **entrevista publicada no site do Banco do Brasil**, diz que

[...] um empreendedor precisa ser um **inconformado** (uma pessoa que enxerga as coisas sempre com olhos de quem pode fazer melhor); ter **conhecimento** sobre a área que vai atuar (quem usa, os fornecedores, como é feito, os concorrentes...); ser **criativo**; estabelecer uma **rede de relações** (fazer o *networking*) e ter **capacidade de liderança** (no sentido de seduzir as pessoas para apoiarem a sua empresa).

## SAIBA MAIS

Para ler a entrevista na íntegra, acesse <<http://goo.gl/iiOHL0>>. Acesso em: 17 maio 2016.

**Fernando Dolabela** – É consultor e professor da Fundação Dom Cabral; ex-professor da UFMG; consultor da CNI-IEL Nacional, do CNPq, e da Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED); além de ser criador dos maiores programas de ensino de empreendedorismo do Brasil na educação básica e universitária. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Filion (1999) defende que não é fácil traduzir elementos de racionalidade na personalidade dos empreendedores. Critica os economistas lembrando que eles não têm sido capazes de fazer a ciência econômica empreendedora evoluir, sobretudo, pela recusa em aceitar modelos não quantificáveis existentes no Empreendedorismo. E afirma ainda que foi isso que levou o universo desse tema a voltar-se para os comportamentalistas em busca de um conhecimento mais aprofundado do perfil e da personalidade empreendedora.

**Max Weber** já via os empreendedores como pessoas inovadoras, independentes e líderes. Entretanto, foi **David McClelland** quem estudou a história das civilizações, nos anos 1950, buscando a presença de heróis na literatura que poderiam influenciar a geração seguinte. Esses heróis estendiam o limite do possível e superavam obstáculos. McClelland (1987) imaginou que o povo seria influenciado a realizar ações ousadas, assim como seus heróis, traduzindo isso como estímulo ao empreendedor.

### SAIBA MAIS

**Maximillian Carl Emil Weber (1864–1920)** – Intelectual alemão, jurista, economista e considerado um dos fundadores da Sociologia. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

**David McClelland** – Psicólogo americano, apresentou três necessidades, ou motivos, como responsáveis pelo comportamento humano. Chamou-as de Teoria da Motivação pelo Êxito e/ou Medo. Para ele, os principais vetores da necessidade para que um ser humano possa obter a sua satisfação são: Realização (competir como forma de autoavaliação); Afiliação (relacionar-se cordial e afetuosamente); e Poder (exercer influência). Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Diversos críticos chamaram a atenção para o fato de que não havia comprovação científica entre propriedade de pequenos negócios e alta necessidade de realização. Mas McClelland (1987) realmente mostrou que o ser humano é também um produto social.

Todas essas pesquisas realizadas por Filion (1999), Dolabela [2008], McClelland (1987), entre outros, produziram resultados muito variados e não poucas vezes contraditórios mesmo quando submetidos a metodologias aparentemente impecáveis. Até o presente, não foi possível estabelecer um perfil psicológico absolutamente científico do empreendedor. Se assim fosse, bastaria submeter uma pessoa a testes antes da decisão de abrir um negócio ou colocá-la como elemento-chave de inovação numa repartição pública. Então, o resultado seria infalível.

Inovação	Otimismo	Tolerância à ambiguidade e incerteza
Liderança	Orientação para resultados	Iniciativa
Riscos moderados	Flexibilidade	Capacidade de aprendizagem
Independência	Habilidade para conduzir situações	Habilidade na utilização de recursos
Criatividade	Necessidade de realização	Sensibilidade a outros
Energia	Autoconsciência	Agressividade
Tenacidade	Autoconfiança	Tendência a confiar nas pessoas
Originalidade	Envolvimento a longo prazo	Dinheiro como medida de desempenho

Quadro 3: Características atribuídas aos empreendedores sob a óptica dos comportamentalistas  
Fonte: Filion (1999, p. 9)

Para retratar o empreendedor, na próxima seção, continuaremos com a linha de omitir nomes de pessoas nos exemplos, garantindo que este instrumento de construção do conhecimento seja resguardado de ser utilizado como um veículo de propaganda política. Mas vale a pena citar os casos que envolvem esse tipo de atitude, sobretudo, quando empregados estrategicamente. É o que veremos na próxima e última seção.

Atitudes empreendedoras são a chave para mudar a chamada zona de conforto, tão presente nas organizações, não é mesmo? Converse com o seu professor-tutor e seus colegas sobre a experiência de pessoas que possuem essas características de mudança.

## O Empreendedor Estratégico

Vamos observar três exemplos, a seguir:

- Em 1992, a cidade de Barcelona, na Espanha, recebeu milhões de turistas ávidos para ver as Olimpíadas. Poucos sabem que antes desse grandioso evento, Barcelona amargava um déficit habitacional que sequer lhe permitia receber os atletas da competição. Por meio de atitudes empreendedoras, o governo decidiu alavancar um processo de desenvolvimento fundado na cooperação público-privada. Dentre diversas ações, construiu um grandioso conjunto habitacional popular, que foi vendido à população na seguinte condição: caso a primeira locação do conjunto fosse cedida gratuitamente a um atleta das Olimpíadas, haveria uma redução de preços significativa para o comprador do imóvel. Dessa forma, os atletas encontraram alojamentos novos, e os compradores, após as olimpíadas, ocuparam seus imóveis com um preço muito mais atrativo. Além de reduzir o déficit habitacional, Barcelona foi alvo de uma grande injeção financeira por meio do turismo olímpico.
- No município de Gramado (RS), a prefeitura instalou câmeras em pontos estratégicos da cidade, fazendo a total cobertura dos locais mais visitados pelos turistas. A ação foi fruto de uma votação em consulta popular realizada em 2003. Mesmo enfrentando críticas e processos de cidadãos que se dizem “vítimas” desse “Big Brother” municipal, Gramado ostenta a fama de ser um dos destinos turísticos mais seguros do País.

Além do mais, a ação foi legitimada pela maioria dos votos de sua população.

- Nos anos 1980, Goianésia (GO) incentivou a instalação de uma usina de açúcar para dar emprego aos peões que foram demitidos das fazendas de gado. Hoje, a cana de açúcar é responsável por aproximadamente 70% da arrecadação do município, fazendo com que Goianésia seja o 4º maior gerador de empregos do seu Estado.

***Agora, chamamos a sua atenção para pensar a seguinte questão:  
o que os exemplos de Barcelona (Espanha), Gramado (RS)  
e Goianésia (GO) têm em comum?***

Observe que todos eles demonstraram claramente a existência de uma “situação-problema” seguida de “uma ação empreendedora” capaz de solucioná-la e de evidenciar positivamente suas cidades. Nada disso seria possível se não houvesse uma ação estrategicamente orquestrada para essa finalidade. A isso denominamos Empreendedorismo estratégico, sendo seus agentes empreendedores estratégicos.

### **O Canvas como Ferramenta de Apoio**

Como salientado anteriormente, o empreendedorismo na Administração pública tem se valido de ferramentas provenientes da iniciativa privada. Nesse sentido, consideramos pertinente apresentar o *Business Model Canvas* ou *Canvas*, que literalmente significa “tela”.

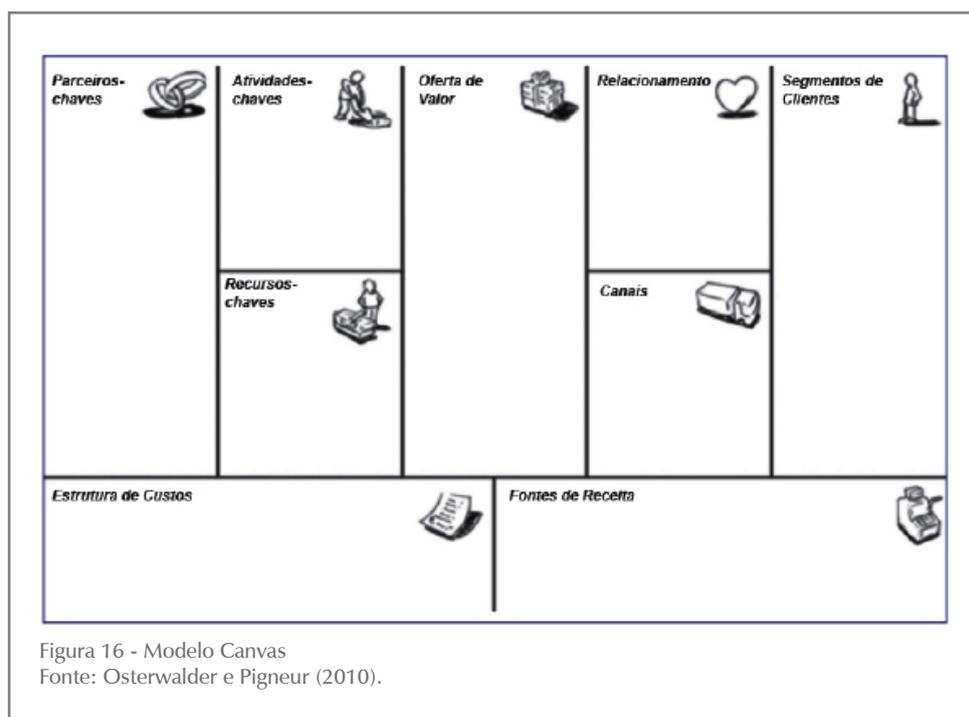
Sua simplicidade consegue, ao mesmo tempo, representar em um modelo de negócios os vários stakeholders e elementos existentes em um plano de negócios, por exemplo.

Para as empresas privadas o Canvas permite descrever como estas organizações podem oferecer produtos e serviços e como será o retorno financeiro.

O modelo de negócio é uma ferramenta conceitual que inclui uma série de elementos e as relações entre eles, permitindo que se expresse uma lógica de como a empresa ganha dinheiro. É uma descrição da proposta de valor da empresa a um ou mais segmentos de clientes, bem como da arquitetura da companhia e de sua rede de parceiros para criação, comercialização e entrega de seu capital de valor e relacionamento, de forma gerar lucro e fontes sustentáveis de receita (OSTERWALDER, 2004).

Os elementos constantes no Canvas são relativos às parcerias necessárias para desenvolvimento do negócio; às atividades-chave, como produção, vendas e outras; recursos-chave, tais como equipamentos, máquinas, pessoas; oferta de valor, que diz respeito a que problema o negócio está trazendo soluções que os demais concorrentes não têm; relacionamento, que representa como se dará a relação entre empresa e clientes;

segmentos de clientes, que representam o público-alvo a ser atingido pela empresa; os canais, que indicam por quais meios a empresa chegará até o cliente; a estrutura de custos, relativa aos custos envolvidos para o negócio ser operacionalizado, e; fontes de receita, que indicam quais serão as formas de obtenção das receitas para a empresa, como compra e venda, aluguel, assinaturas, franquias, licenciamentos, pacote de planos, dentre outros.



Martins *et al* (2019) harmonizam o Canvas à Governança Pública fazendo a seguinte síntese:

- **Rede de atores** – refere-se ao relacionamento entre beneficiários, fornecedores, parceiros, colaboradores e outros stakeholders;
- **Fundamentos para a geração de valor** – refere-se aos custos, capacidades instaladas, estrutura de custos e receitas;
- **Fluxo de criação de valor** – refere-se aos processos, processos e logística de distribuição;
- **Fluxo de entrega/apropriação de valor** – refere-se aos produtos, impactos e valor público gerado;

O modelo Canvas na Gestão Pública ficaria assim representado.

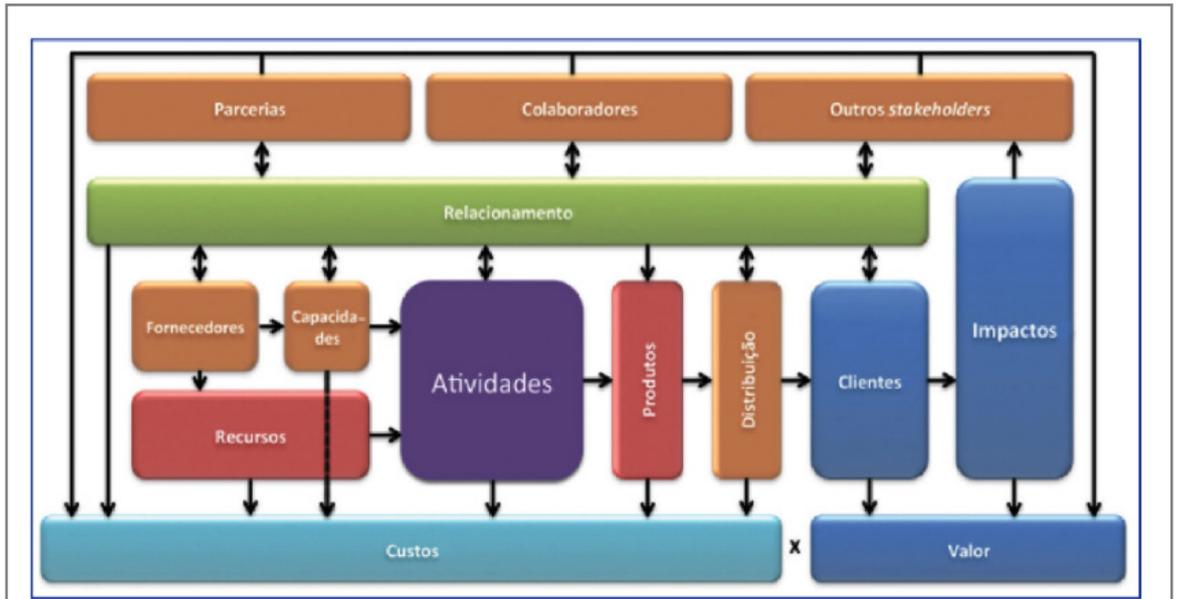


Figura 17 - Governança Pública e Canvas  
 Fonte: Martins et al (2019).

Como exemplo de utilização Martins *et al* (2019) destaca o Governos do Rio Grande do Norte que utilizou a ferramenta para a construção da sua Agenda Estratégica. **Desta forma foram construídos os produtos e respectivos beneficiários, os impactos e proposição de valor, processos, recursos, capacidades e atores envolvidos.** Como exercício acesse o [link](https://silo.tips/download/rn-2035-uma-nova-governana-inovadora-para-o-desenvolvimento-do-estado-gustavo-no) a seguir e analise junto com o professor e seus colegas o Canvas do Rio Grande do Norte. <<https://silo.tips/download/rn-2035-uma-nova-governana-inovadora-para-o-desenvolvimento-do-estado-gustavo-no>>

*Não é muito difícil observar situações-problemas em órgãos públicos, não é mesmo? Mas melhor do que observar essas situações é transformar esses problemas em boas práticas. Ainda que você não conheça a fundo nenhuma situação, treine sua imaginação e troque ideias com seus colegas e seu professor-tutor. Aproveite este momento e resolva a Atividade 8 ao final deste Capítulo.*

*Caros estudantes, o assunto é inesgotável, mas temos de terminá-lo por aqui. E não poderíamos encerrar essa jornada sem fazer um destaque. Seu nome é Joffre Wendhausen Valente. Por se tratar de disciplina relativamente nova no contexto da Administração Pública; pelo fato de Valente ter prazer em ajudar; e também pelo fato de ser um “doutor” desprovido de vaidades e de superficialidades a ponto de dizer que este elogio seria absolutamente desnecessário, pois está cumprindo nada mais do que sua obrigação; seu empenho foi maior do que o de um simples leitor e crítico. Verdadeiramente, municiou este autor com livros e arquivos sem os quais este trabalho não teria sido concluído. Ao Valente, deixamos aqui registrado os nossos sinceros agradecimentos e reconhecimento ao seu papel de coach.*

## Resumindo

Na primeira parte deste Capítulo vimos que o empreendedor, em sua maioria, forma “[...] um retrato de pessoas duras e pragmáticas, levadas desde a infância por poderosas necessidades de realização e independência.” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p. 103). Em seguida, estudamos a diferença entre o empreendedor e o intraempreendedor. Este último é um termo cunhado por Pinchot, na década de 1980, e faz alusão às pessoas que têm personalidade empreendedora e tomam iniciativas estratégicas dentro das organizações, mesmo que nunca tenham pensado em abrir seus próprios negócios.

Em seguida, estudamos o chamado “mito do empreendedor”. Existe um pressuposto errado de achar que o serviço técnico de uma organização, quando é perfeitamente entendido, subentende o negócio que envolve a organização. O ato de empreender é muito mais complexo do que imaginamos. O empreendedor ou intraempreendedor, seja da esfera pública ou da privada, ao se deparar com situações de conflito organizacional no seu dia a dia tende a esmorecer.

Vimos o papel do empreendedor, do gerente e do técnico. E também como esses papéis são absorvidos simultaneamente por alguém que resolve empreender. Ilustramos o texto com a figura de um “padeiro” que se “aventurou” a abrir sua própria padaria e teve a obrigação de desempenhar múltiplos papéis. Vimos que uma empresa pode nascer madura, desde que saiba aonde quer chegar e empreenda meios para alcançar resultados.

Em seguida, transportamos o raciocínio para a esfera pública. Citamos exemplos de que a falta de mapeamento de processos e de gestão por competências faz com que organizações governamentais promovam excelentes técnicos para as funções de gestores. Em decorrência, essas organizações perdem excelentes técnicos e ganham maus gestores. Também dissemos que o inverso poderia acontecer. Ilustramos o raciocínio com a contratação de uma consultoria externa para resolver os problemas de gestão e o seu impacto direto na organização pública. Concluímos a seção dizendo que, assim como na empresa privada, a organização pública também necessita responder: onde deseja estar? Quando deverá estar? Qual é o orçamento necessário para isso? De quantos servidores precisará? Qual tecnologia será necessária? Somente uma organização de visão e com capacidade de ação pode reduzir seus problemas e alcançar eficiência e eficácia.

Também estudamos o perfil e a personalidade empreendedora. Foram utilizadas palavras-chave, como: visão, resiliência, criatividade e inovação. Ao citar autores de renome na área do Empreendedorismo, como Fillion (1991) e Dolabela [2008], diversas outras características foram acrescentadas ao perfil empreendedor. Refletimos que nada adiantaria a pessoa ter visão, resiliência, criatividade e inovação se tudo isso não pudesse ser traduzido em ação empreendedora, mais uma vez destacando

que “não há empreendedor sem realização empreendedora, e não há ação empreendedora sem o agente empreendedor”.

Em Fillion (1991), entendemos que não é fácil traduzir elementos de racionalidade dentro das características que envolvem os empreendedores. A partir da constatação de que os economistas se recusam a aceitar modelos não quantificáveis existentes, a questão foi tomada pelos comportamentalistas. Todas as pesquisas relatadas no texto produziram resultados muito variados e não poucas vezes contraditórios, mesmo quando submetidos a metodologias aparentemente impecáveis. Até o presente, não foi possível estabelecer um perfil psicológico absolutamente científico do empreendedor. Encerramos esta seção apresentando o Quadro 3, com as características atribuídas aos empreendedores sob a óptica dos comportamentalistas.

E, ao final deste Capítulo, vimos três exemplos ilustrativos de cidades sobre o tema Empreendedor Estratégico. Chamamos a atenção do leitor para pensar sobre o que os exemplos tinham em comum. Todos eles demonstraram claramente a existência de uma “situação-problema” seguida de “uma ação empreendedora” capaz de solucioná-la e de evidenciar positivamente essas cidades. Finalizamos dizendo que nada disso seria possível se não houvesse uma ação estrategicamente orquestrada para essa finalidade.

## ATIVIDADES

Para verificar se você acompanhou tudo até aqui, procure responder às atividades propostas a seguir e, em caso de dúvidas, consulte o seu tutor.

1. Você conhece pessoas, ou já ouviu falar delas, que possuíam grande potencial criativo e inovador, mas que fracassaram ao longo da vida? Você também conhece algum exemplo inverso? Relate-os.
2. Com relação às pesquisas feitas por Collins e Moore, na década de 1970, sobre o perfil do empreendedor, é possível dizer, apontando a única alternativa correta, que o empreendedor é:
  - a) Um ser “dotado de luz” que é capaz de abstrair o concreto do abstrato.
  - b) Um ser que recebeu ótimos estímulos em sua infância.
  - c) O retrato de pessoas duras e pragmáticas, levadas desde a infância por poderosas necessidades de realização e de independência.

d) O retrato de pessoas mimadas e geralmente de famílias ricas, uma vez que o espírito empreendedor normalmente mora perto de quem não passa necessidades.

e) Alguém que utiliza seu potencial criativo para realizar uma ação empreendedora, já que a criatividade nasce com a pessoa, sendo impossível adquiri-la ao longo da vida.

3. Correlacione as colunas Tipo de Atividade e Características e depois marque a sequência correta:

TIPO DE ATIVIDADE	CARACTERÍSTICAS
I) Atividade Técnica.	A) Ter a ideia de um novo projeto.
II) Atividade Gerencial.	B) Elaborar o projeto.
III) Atividade Empreendedora.	C) Acompanhar o projeto em todas as fases.

- a) I-A; II-C; III-B
- b) I-C; II-A; III-B
- c) I-B; II-A; III-C
- d) I-C; II-B; III-A
- e) I-B; II-C; III-A

4. Você conhece pessoas, ou já ouviu falar delas, que possuem características de perfil empreendedor? O que essas pessoas fazem? Quais são as atitudes delas?

5. Acerca do empreendedor, do intraempreendedor e do administrador, podemos afirmar que:

- a) Para ser empreendedor, tem de se abrir um negócio próprio.
- b) O intraempreendedor é uma figura que pertence tão somente à esferas públicas.
- c) Um profissional, com características empreendedoras, pode trazer à organização um ganho de inovação e de criatividade.
- d) Empreendedor e intraempreendedor são sinônimos de administrador.
- e) Pessoas empreendedoras nunca necessitam recorrer a administradores para calcular a viabilidade de negócios.

6. Acerca do mito empreendedor, **não** podemos afirmar:
- a) Os trabalhos técnicos de empreendedores e de intraempreendedores e o negócio que envolve a organização são coisas diferentes.
  - b) No serviço público, às vezes, perdem-se excelentes técnicos e ganham-se maus gestores.
  - c) É sabido que nas organizações governamentais existem intraempreendedores em potencial.
  - d) É comum, na esfera pública, observarmos técnicos do governo absolutamente criativos e empolgados com seu trabalho (verdadeiros intraempreendedores), mas quando submetidos a tarefas fora de suas áreas de competência – por exemplo, chefes de departamentos – tornam-se profissionais pouco produtivos.
  - e) O serviço técnico de uma organização, quando é perfeitamente entendido, subentende o negócio que envolve a organização.
7. Diversas são as visões sobre o perfil e o comportamento empreendedor. Diversas também são as atitudes empreendedoras. Aponte a única alternativa correta:
- a) Filion (1991) defende que é relativamente fácil traduzir elementos de racionalidade na personalidade dos empreendedores.
  - b) McClelland (1987) foi quem estudou a história das civilizações, nos anos 1950, buscando a presença de heróis na literatura que poderiam influenciar a geração seguinte. Tal pesquisa foi fundamental para mapear o perfil empreendedor, chegando a excelentes e incontestáveis resultados.
  - c) A ação empreendedora nunca necessita de um problema a ser superado.
  - d) O empreendedor exerce sua liderança baseada na autoridade.
  - e) Ainda não é possível estabelecer um perfil psicológico absolutamente científico do empreendedor.
8. Você seria capaz de observar alguma situação-problema em algum órgão público (seja do nível federal, estadual ou municipal)? O que você estrategicamente recomendaria para transformar essa situação em boas práticas?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caro estudante,

Esta disciplina serviu como uma espécie de ponto de chegada para diversos canais de conhecimento que você percorreu ao longo deste curso.

Você verificou três diferentes abordagens sobre o tema Empreendedorismo.

O primeiro foi recheado de práticas empreendedoras, o que tornou possível a você agregar diversos conhecimentos obtidos em outras disciplinas.

Em seguida, você se deparou com uma iniciativa prática de gestão empreendedora dentro da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). A partir dela, foi possível aperfeiçoar seus conhecimentos sobre Planejamento Estratégico e, ainda, agregar os conhecimentos do Balanced Scorecard (BSC), colocado em prática.

Ao final da abordagem, estudamos o perfil e o comportamento empreendedor, sobretudo, as dificuldades existentes no ato de empreender, tanto na área privada quanto na área pública.

Esperamos que você tenha gostado desta disciplina. Estamos à sua disposição para receber comentários sobre outras práticas de gestão conhecidas por você. Abraços,

## REFERÊNCIAS

ARMANI, Domingos. **Como Elaborar Projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002.

BANDEIRA, Cynthia. **Aprender a Empreender**. Juiz de Fora: Esdeva, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral de Administração**. Edição Compacta. 2. ed. São Paulo: Campus, 1998.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral de Administração**. Edição Compacta. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHINATUR.NET. Blog. Great Wall, Summer Palace. 10 out. 2008. Disponível em: <[http://chinatur.net/1-day-tour-great-wall-summer-palace-pri-214.html?reviews\\_id=1105](http://chinatur.net/1-day-tour-great-wall-summer-palace-pri-214.html?reviews_id=1105)>. Acesso em: 16 maio 2016.

COMUNIDADE ÁREAS DE INTEGRAÇÃO. Blog. **Modelo de Excelência em Gestão**. 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://areasdeintegracao.blogspot.com.br/2015/03/modelo-de-excelencia-da-gestao-meg.html>>. Acesso em: 16 maio 2016.

DOLABELA, Fernando. Fernando Dolabela: entrevista [2008]. Disponível em: <<http://tinyurl.com/24up6yp>>. Acesso em: 17 mar. 2011.

FILION, Louis Jacques. O Planejamento do seu Sistema de Aprendizagem Empresarial. **Revista de Administração de Empresas** (RAE), São Paulo: FGV, jul./set.1991.

\_\_\_\_\_. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. Tradução de Maria Letícia Galizzi e Paulo Luz Moreira. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 5-28, abr./jun. 1999. Disponível em: <<https://www.furb.br/2005/arquivos/774565-876438/Empreendedorimo.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **O Empreendedorismo como Tema de Estudos**. Brasília: CNI-IEL Nacional, 2001.

FREIRE, Fátima de Souza *et al.* **Finanças Públicas Municipais**. Fortaleza: Edições UFC, 2007.

GERBER, Michael E. **Empreender Fazendo a Diferença**. São Paulo: Fundamento, 2004.

HERMANN, Ingo Louis. **Empreendedorismo e Estratégia**. Santa Catarina: Biblioteca Universitária da Unisul, 2005.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.1 CD-ROM.

LIMA, Suzana Maria Valle. **Mudança Organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional: planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARTINS, Sérgio. **Figurino de Desenvolvimento**. Veja, São Paulo, n. 2070, p. 108, jul. 2008.

MARTINS, Humberto *et al.* **Modelos de negócios na esfera pública: o modelo canvas da governança pública**. Cadernos Ebape, v.17, n. 1, Rio de Janeiro, jan/mar, 2019.

MCCLELLAND, David C. Human Motivation. **Cambridge**: Cambridge University Press, 1987.

MINTZBERG, Henri; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

OSTERWALDER, A. **The business model ontology: a proposition in a design science approach**. 2004. 173 p. Dissertação (Doutorado em Ciência da Computação em Gestão) – University of Lausanne, Switzerland, 2004.

OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. **Business model generation: a handbook for visionaries, game changers, and challengers**. Hoboken: Wiley, 2010.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SIGNIFICADOS. Blog. **O que é IDH? 2011-2016**. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/idh/>>. Acesso em: 16 maio 2016.

SOLOMONCA, Davi. **Gestão por Resultados na Administração Pública**. 2. ed. Santa Catarina: Biblioteca Universitária da Unisul, 2007.

SCHHELP, Diogo. **O consenso das elites**. Veja, São Paulo, n. 2105, p. 81, mar. 2009

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.