

EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO: o processo de identificação e exploração de oportunidade empreendedora na secretaria de educação de um município do sul de Minas Gerais

ANDRÉ SPURI GARCIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

Agradecimento à órgão de fomento:

FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO: o processo de identificação e exploração de oportunidade empreendedora na secretaria de educação de um município do sul de Minas Gerais

1. Introdução

A importância do empreendedorismo no setor privado é amplamente documentada. No campo das organizações privadas, o empreendedorismo é considerado fonte de vantagem competitiva, inovação e lucro. Essa relação entre empreendedorismo e lucro faz com que comportamentos e iniciativas empreendedoras sejam mais comumente consideradas como sendo do domínio privado. Entretanto, iniciativas e discussões sobre ações empreendedoras nos setores público e sem fins lucrativos aumentaram nos últimos anos (AUDRETSCH, SLEGEL, TERJESSEN, 2020). A ampliação do campo do empreendedorismo e as discussões sobre a reforma da administração pública explicam os debates relacionados ao empreendedorismo no setor público (VALADARES, EMMENDOERFER, 2015).

Discussões sobre a necessidade de reforma da administração pública surgiram a partir dos questionamentos sobre a efetividade do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e do surgimento e fortalecimento dos pressupostos do neoliberalismo nas décadas de 1970 e 1980 (MORAIS et al, 2015). O pensamento neoliberal recomendava a transposição e incorporação de discursos e técnicas gerenciais do setor privado para o setor público como forma de superar as ineficiências da gestão pública tradicional (DIEFENBACH, 2011; MORAIS et al, 2015). Surge assim o modelo de administração pública gerencial ou nova administração pública (*New Public Management*). Desde então, instrumentos e práticas de gestão de organizações privadas foram vistos como a solução para reinventar e repensar a administração pública. Conforme colocam Valadares e Emmendoerfer (2015, p. 85), o processo de modernização da administração pública “tem sido associado a noções comportamentais e gerenciais, imbuídas de conceitos e práticas, que eram próprias e, até então, restritas à esfera das organizações empresariais”. Nesse contexto, discussões sobre empreendedorismo foram incorporadas ao setor público (VALADARES, EMMENDOERFER, 2015; BORGES, CAPPELLE, 2020).

Atualmente, o empreendedorismo é considerado uma ferramenta útil, necessária e relevante para o setor público nos níveis federal, estadual e municipal (KLEIN et al, 2010; DIEFENBACH, 2011; LIDDLE, MCELWEE, 2019; EMMENDOERFER, 2019; BORGES, CAPPELLE, 2020). As organizações públicas enfrentam uma demanda sem precedentes diante de uma sociedade conectada em rede e uma pressão fiscal cada vez maior. Com recursos e orçamentos menores, demandas maiores e sob o discurso de austeridade (LIDDLE, MCELWEE, 2019), buscar soluções empreendedoras é fundamental para que as administrações públicas consigam prestar serviços, atender e resolver as diferentes demandas sociais. Demircioglu e Chowdhury (2020) apontam que o setor público precisa ser empreendedor para desenvolver e implementar políticas que visam atender uma demanda complexa por serviços públicos. Nesse sentido, o empreendedorismo é a chave para o futuro dos serviços públicos, um instrumento para que a administração pública seja mais criativa, eficiente, eficaz e responsiva (MORRIS, JONES, 1999; MACK, GREEN, VEDLITZ, 2008; LIDDLE, MCELWEE, 2019).

Apesar disso, a orientação empreendedora permanece em níveis mais baixos nas organizações públicas do que em organizações privadas com ou sem fins lucrativos (TREMML, 2020). Demircioglu e Chowdhury (2020) apontam que o nível de atividade empreendedora é relativamente baixo no setor público. Em termos teóricos, Audretsch, Slegel, Terjesen (2020) colocam que o campo do empreendedorismo público é promissor, mas ainda preambular em termos teórico-metodológicos. No Brasil, o trabalho de Valadares e Emmendoerfer (2015) ressalta uma produção científica sobre empreendedorismo no setor público ainda incipiente.

Parte da literatura relacionada ao empreendedorismo público tem como objetivo analisar os indivíduos que realizaram ou iniciaram processos inovadores em organizações públicas

(MACK, GREEN, VEDLITZ, 2008). Najmaei e Sadeghinejad (2016, p. 78) colocam que “o principal impulso da literatura [sobre empreendedorismo público] tem sido, até agora, explorar diferenças e semelhanças que existem entre empreendedores privados e públicos”. Para além disso, parte da literatura busca explicar as diferenças e realizar comparações entre as características de organizações públicas e privadas e como essas restringem e/ou impulsionam a atividade empreendedora (KEARNEY, HISRISH, ROCHE, 2008).

Diante disso, existe uma lacuna relacionada a estudos que buscam explicar o processo empreendedor no setor público (ROBERTS, LONGLEY, 2013; PIENING, 2011) – lacuna existente também no campo do empreendedorismo privado (MOROZ, HINDLE, 2011). O empreendedorismo pode ser compreendido como um processo de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras (SHANE, VENKATARAMAN, 2000). Essa compreensão processual pode ser aplicada ao empreendedorismo no setor público (KLEIN et al, 2010; DIEFENBACH, 2011; CINAR, TROTT, SIMMS, 2019). Diefenbach (2011, p. 37), por exemplo, define o empreendedorismo público como “o processo de identificação e busca de oportunidades (por grupos e/ou indivíduos) caracterizado pela inovação, proatividade e assunção de riscos”. Outros trabalhos apresentam as etapas de um processo empreendedor no setor público (MORRIS, JONES, 1999; ROBERTS, 2006; EMMENDOERFER, 2019). Entretanto, o processo de exploração de oportunidades empreendedoras tem sido negligenciado em trabalhos empíricos (MOROZ, HINDLE, 2011; PIENING, 2011). Dessa forma, pouco se sabe sobre a dinâmica desses processos (PIENING, 2011). Nesse sentido, Lopes e Lima (2019) colocam que o processo empreendedor é um tema promissor no campo do empreendedorismo.

A partir do exposto e considerando o empreendedorismo como um processo de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras, esse trabalho busca responder como ocorre o processo empreendedor no setor público e tem como objetivo **analisar a dinâmica de um processo empreendedor realizado pela secretaria de educação de um município localizado no sul de Minas Gerais**. Esse processo culminou na criação do Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI), que reformula a forma de contratação de profissionais para atendimento, apoio e acompanhamento de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação matriculados em escolas municipais. Para alcançar esse objetivo foi realizada uma pesquisa empírica, qualitativa e exploratória. Van Burg et al (2020) e Davidsson (2005) ressaltam que processos empreendedores são únicos, heterogêneos e complexos e, portanto, devem ser analisados isoladamente. Assim, a pesquisa qualitativa é coerente com o objetivo deste trabalho.

Em termos práticos, o trabalho contribui para evidenciar a possibilidade de inovações no setor público. Apesar de características organizacionais que restringem ou dificultam o processo de inovação (CINAR, TROTT, SIMMS, 2019) e de discussões sobre a viabilidade do empreendedorismo público, esse trabalho mostra que inovações no setor público podem resolver problemas sociais e resultar em serviços mais eficientes. Em termos teóricos, o trabalho permite o aprofundamento teórico-metodológico no campo do empreendedorismo público, pois apresenta discussões teóricas sobre o processo de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras no setor público. Dessa forma, traz para o campo do empreendedorismo público discussões relacionadas a dinâmica do processo empreendedor, ou seja, como o processo de fato ocorre. Além disso, contribui para a diversidade metodológica no campo do empreendedorismo público ao empregar uma abordagem qualitativa e, mais especificamente, a técnica de análise temática.

2. Empreendedorismo público: aspectos conceituais

O empreendedorismo público pode ser compreendido como a realização de práticas inovadoras que resultam em benefícios sociais. Iniciativas empreendedoras no setor público

buscam resolver problemas públicos e governamentais (EMMENDOERFER, 2019) e tornar a administração pública mais eficiente (KIM, 2010). Para De Vries, Bekkers e Tummers (2015, p. 146), o empreendedorismo público pode “melhorar a qualidade dos serviços públicos, bem como aumentar a capacidade de resolução de problemas das organizações governamentais para lidar com os desafios da sociedade”. Para Mack, Green e Vedlitz (2008, p. 233), o empreendedorismo no setor público pode ser compreendido como “um meio para que as burocracias públicas, governamentais e não governamentais, se transformem em unidades flexíveis e mais ágeis, que trabalham com mais eficiência e atendem a seus constituintes (e contribuintes) de forma mais eficaz”. Assim, o empreendedorismo no setor público pode “ser uma abordagem sólida para satisfazer as necessidades dos cidadãos por um governo mais eficiente, mais ágil e de menor custo” (KIM, 2010, p. 781).

As definições sobre empreendedorismo público são diversas (KIM, 2010; VALADARES, EMMENDOERFER, 2015). Entretanto, Diefenbach (2011) mostra que as diferentes definições de empreendedorismo público possuem alguns pontos de convergência. Essas definições enfatizam a inovação, a proatividade, a assunção de riscos e a criação de valor para o cidadão (KLEIN et al, 2010; KIM, 2010; DIEFENBACH, 2011). Conforme colocam Edwards et al (2002), as definições e as retóricas relacionadas ao empreendedorismo público enfatizam uma prestação de serviço mais eficaz, eficiente, transparente e responsiva. Em um trabalho de revisão, Morais et al (2015) identificaram dez termos ou sentidos relacionados ao empreendedorismo no setor público. Entretanto, “a polissemia encontrada revela que não se trata de conceitos diferentes, mas de diferentes interpretações sobre o mesmo conceito” (MORAIS et al, 2015, p. 49).

Em relação as definições, Edwards et al (2002, p. 1546) colocam que “o empreendedorismo do setor público é o empreendedorismo reformulado com o objetivo principal de gerar benefícios sociais”. Está relacionado a resolução de problemas sociais, a inovações na prestação de serviços públicos e ao incentivo do uso de parcerias para criar valor social (EDWARDS et al, 2002). Para Borges e Cappelle (2020, p. 599), no contexto público “as ações empreendedoras são comprometidas com a mudança, possuem significado social, e transformam a realidade do contexto e dos atores onde estão inseridas”. Tremml (2020, p. 4) define o empreendedorismo público como o conjunto de “atividades empreendedoras e, portanto, atividades inovadoras, proativas e de risco dentro de organizações do setor público”.

Em um trabalho de revisão, De Vries, Bekkers e Tummers (2015) elencam possíveis objetivos relacionados ao empreendedorismo no setor público, a saber: aumentar a eficiência e eficácia da administração pública; resolver problemas sociais; aumentar a satisfação dos cidadãos quanto a administração pública; envolver os cidadãos nas questões públicas; realizar parcerias com o setor privado; fomentar uma cultura empreendedora; mudar práticas e rotinas institucionalizadas nas organizações públicas. Emmendoerfer (2019) coloca que o objetivo do empreendedorismo público é solucionar problemas governamentais (internos a administração pública) e públicos (demandas sociais).

A partir de diferentes objetivos, o empreendedorismo no setor público pode se manifestar de diferentes formas: criação de uma cultura empreendedora em organizações públicas; criação de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo privado; políticas públicas inovadoras; parcerias público-privadas; terceirização de serviços; criação de empresas estatais; privatização de serviços; intraempreendedorismo público; criação de novas fontes de receita (MORRIS, JONES, 1999; VALADARES, EMMENDOERFER, 2015; EMMENDOERFER, 2019). Klein et al (2010, p. 2) colocam que o empreendedorismo público se manifesta em uma variedade de atividades, “como a mudança do ambiente institucional ou das regras do jogo, o estabelecimento de novas organizações públicas, a criação e a gestão de novos recursos públicos e o aproveitamento dos efeitos colaterais da ação privada para um bem mais amplo”. De Vries, Bekkers e Tummers (2015) apontam cinco tipos de inovação no setor

público, a saber: inovação em processos internos e externos; criação de novas formas organizacionais, novos métodos e técnicas de gestão e trabalho; criação e utilização de novas tecnologias para prestar serviços aos cidadãos; criação de novos serviços e produtos públicos; novas formas e processos para resolver problemas sociais.

Diante do exposto, o empreendedorismo no setor público é compreendido como um fenômeno que resulta em benefícios sociais. Buscando um paralelo no campo do empreendedorismo privado, Klein et al (2010) colocam que o empreendedorismo público é um processo que se desenvolve ao longo do tempo. Isso confere um caráter processual ao fenômeno. Dessa forma, independente dos objetivos e dos resultados, o empreendedorismo público deve ser compreendido como um processo. Isso desloca o foco de análise do indivíduo e dos resultados do empreendedorismo público para o processo, ou seja, uma compreensão de como ocorre o processo empreendedor no setor público (quais ações, eventos, atores). Essa perspectiva processual, entretanto, ainda é incipiente no campo do empreendedorismo (MOROZ, HINDLE, 2011; PIENING, 2011). Nesse sentido, o próximo tópico busca apresentar uma perspectiva processual para o empreendedorismo nos setores público e privado.

3. O empreendedorismo sob uma perspectiva processual

Uma perspectiva processual para o empreendedorismo surge como contraponto a abordagens focadas nos resultados, efeitos e impactos do empreendedorismo e abordagens focadas nos indivíduos empreendedores. Por essa perspectiva, o objeto de análise dos estudos passa a ser o processo empreendedor – ou jornada empreendedora, conforme McMullen e Dimov (2013) e Selden e Fletcher (2015). Compreender o empreendedorismo por essa ótica permite analisar os detalhes e a dinâmica de um processo empreendedor, ou seja, como de fato ocorre o empreendedorismo.

McMullen e Dimov (2013, p. 1) afirmam que “empreendedorismo é um processo”. Vários trabalhos concordam com essa premissa (SHANE, VANKATARAMAN, 2000; SHEPHERD, 2015; DIMOV, 2020). Selden e Fletcher (2015) entendem o empreendedorismo como o processo no qual ideias abstratas são transformadas em resultados concretos. Dimov (2020) compreende o empreendedorismo como uma tarefa que se desenvolve no tempo por meio de uma sequência de eventos. Dessa forma, o empreendedorismo pode ser visto como um processo evolutivo. A questão que se coloca, portanto, é compreender como ocorre o processo empreendedor. Segundo Dimov (2020) e McMullen e Dimov (2013), esse processo pode ser analisado de duas formas: 1) buscando estruturas gerais que expliquem o conjunto dos processos empreendedores; 2) analisando especificamente cada processo para compreender seus detalhes e especificidades. O primeiro caso tem sido o foco da literatura nos últimos anos (DIMOV, 2020). Grande parte da literatura busca evidenciar e prescrever sequências ideais de ações e etapas, competências e habilidades necessárias em cada etapa e variáveis (organizacionais, ambientais) que podem restringir, dificultar ou impulsionar o processo empreendedor (MCMULLEN, DIMOV, 2013; DIMOV, 2020).

Hannan e Freeman (1989), por exemplo, dividem o processo empreendedor em cinco subprocessos, a saber: 1) iniciação; 2) mobilização de recursos; 3) estabelecimento legal; 4) criação da organização; e 5) início operacional. Nesse mesmo sentido, o trabalho de Gartner (1985) elenca uma sequência de ações envolvidas no processo empreendedor: 1) localizar uma oportunidade; 2) acumular recursos; 3) comercializar produtos e serviços; 4) produzir um produto; 5) construir uma organização; 6) responder ao governo e sociedade. No modelo proposto por Omrane e Fayolle (2011), o processo empreendedor é dividido em três fases: gatilho para o empreendedorismo; tomada de decisão e comprometimento com um novo negócio; criação e sobrevivência do novo negócio.

Em um trabalho seminal para o campo do empreendedorismo, Shane e Venkataraman (2000) colocam que o processo empreendedor consiste na identificação e exploração de oportunidades empreendedoras. Apesar de uma definição genérica, a partir desse trabalho o campo do empreendedorismo passou a discutir a fonte e a natureza das oportunidades empreendedoras e como ocorre o processo de exploração dessas oportunidades. Atualmente, grande parte da literatura investiga o processo empreendedor a partir da premissa de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras (SHEPHERD, 2015; RADAELLI, 2019). Nesse sentido, a primeira etapa de um processo empreendedor seria a identificação de uma oportunidade. A partir disso, os modelos divergem em relação as etapas e ações necessárias para a exploração dessa oportunidade. Shepherd (2015), por exemplo, utiliza a expressão microfundações do empreendedorismo para se referir ao conjunto de ações necessárias para explorar uma oportunidade empreendedora.

Partindo do conceito de oportunidades, Mamabolo e Myres (2020) dividem o processo empreendedor em cinco etapas: identificação de uma oportunidade; avaliação da oportunidade; exploração da oportunidade; criação de um novo negócio; estabelecimento do negócio. Em uma revisão de diferentes modelos de processo empreendedor, Radaelli (2019, p. 61) conclui que “os autores não chegam a uma conclusão sobre as etapas do processo empreendedor. Todavia, há algumas etapas que se repetem, possibilitando delimitar como ocorre o processo empreendedor”. A partir disso, Radaelli (2019) apresenta um modelo de processo (Quadro 1) empreendedor composto das seguintes etapas: pré-iniciação; iniciação; criação; *feedback*; consolidação. De forma ampla, o que o trabalho de Radaelli (2019) mostra é que o processo empreendedor pode ser compreendido como a identificação e exploração de uma oportunidade empreendedora, conforme colocado por Shane e Venkataraman (2000).

Quadro 1: Etapas do processo empreendedor

Etapa 1	Pré-iniciação	Fase em que há uma intenção, pesquisa ou identificação de uma oportunidade;
Etapa 2	Iniciação	Desenvolvimento do projeto, mobilização de recursos e decisão de criar a empresa;
Etapa 3	Criação	Operacionalização e execução do projeto;
Etapa 4	<i>Feedback</i>	Retorno referente à interação entre empresa e mercado;
Etapa 5	Consolidação	Equilíbrio financeiro e operacional.

Fonte: Radaelli (2019, p. 61)

Modelos de processos empreendedores são encontrados também para o empreendedorismo público. Roberts e King (1991), por exemplo, apresentam um modelo de processo empreendedor dividido em quatro fases e elencam um conjunto de atividades que são necessárias em cada fase: 1) criação, momento em que a ideia surge e começa a ser desenvolvida; 2) design, quando a ideia é transformada em um protótipo ou em proposta formalizada; 3) implementação, quando a ideia começa a ser implementada; 4) institucionalização, fase na qual a ideia se torna uma prática estabelecida. Esse modelo é apresentado e sustentado em trabalhos posteriores como, por exemplo, Roberts (2006) e Roberts e Longley (2013). Por sua vez, Cinar, Trott e Simms (2019) dividem o processo de empreendedorismo no setor público em quatro etapas: 1) geração e seleção de ideais; 2) desenvolvimento; 3) implementação; e 4) sustentação. No primeiro estágio, ideias de inovação no setor público são criadas ou descobertas. Essas ideias estão relacionadas a solução de problemas sociais. No segundo estágio a ideia é trabalhada e desenvolvida. Em outras palavras, um protótipo da inovação é criado. A implementação, por sua vez, é a fase em que “as organizações colocam a inovação em ação” (CINAR, TROTT, SIMMS, 2019, p. 16). Por fim, na quarta fase a inovação se torna rotina.

A perspectiva de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras pode ser utilizada também no campo do empreendedorismo público (KLEIN et al, 2010; KIM, 2010; NAJMAEI, SADEGHINEJAD, 2016). Morris e Jones (1999), por exemplo, definem o

empreendedorismo público como a criação de valor para os cidadãos resultante da exploração de uma oportunidade social e dividem o processo empreendedor no setor público na seguinte sequência de etapas: 1) identificação de uma oportunidade; 2) desenvolvimento de um conceito; 3) avaliação dos recursos necessários; 4) aquisição dos recursos; 5) gestão do empreendimento.

No contexto público, oportunidades empreendedoras podem ser compreendidas como problemas públicos, mudanças no interesse público e ineficiências/lacunas no desempenho de organizações públicas (ROBERTS, KING, 1991; NAJMAEI, SADEGHINEJAD, 2016; EMMENDOERFER, 2019). Morris e Jones (1999) utilizam a expressão oportunidades sociais. As oportunidades no âmbito do empreendedorismo público estão relacionadas com a resolução de problemas públicos e criação de valor para os cidadãos. Conforme colocam Najmaei e Sadeghinejad (2016, p. 84), “as oportunidades do setor público são mais amplas e podem ser vistas como maneiras superiores de fazer as coisas para atender ao interesse público”. Nesse contexto, o empreendedorismo público consiste na identificação e resolução de problemas públicos e governamentais. Emmendoerfer (2019) coloca que o processo empreendedor no setor público segue o seguinte roteiro: identificação de um problema; levantamento e avaliação das soluções possíveis; escolha de qual solução implementar; implementação; avaliação.

Em síntese, o processo empreendedor, seja no setor público ou privado, pode ser compreendido como uma jornada complexa que envolve a identificação e exploração de oportunidades empreendedoras (SHANE, VENKATARAMAN, 2000). Esse processo envolve atores, interações, relações, emoções, situações, contextos, desafios, restrições e outros aspectos. Dessa forma, conforme coloca Dimov (2020), para compreender esse processo é preciso definir e destacar suas áreas relevantes. Cabe aos pesquisadores definir quais aspectos serão objeto de análise. Dimov (2020), por exemplo, ressalta que uma pesquisa pode focar nos atores, enquanto outra pode concentrar nos eventos mais significativos do processo. Ainda, McMullen e Dimov (2013) ressaltam a necessidade de pesquisas empíricas para descrever em detalhes os processos empreendedores, não apenas os seus resultados. Conforme colocam Anderson e Starnawska (2008, p. 223), “para apreciar o empreendedorismo, precisamos aclamá-lo ou criticá-lo como uma performance processual”.

4. Metodologia

Quanto aos aspectos metodológicos, esse trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa empírica, qualitativa e exploratória. Alguns trabalhos de revisão mostram uma baixa proporção de artigos qualitativos no campo do empreendedorismo (MCDONALD et al, 2015). Diante disso, alguns autores apresentam a necessidade e as vantagens da abordagem qualitativa para o campo (DAVIDSSON; 2005; VAN BURG et al, 2020). No contexto desse trabalho, Van Burg et al (2020) e Davidsson (2005), por exemplo, colocam que processos empreendedores são únicos e devem ser analisados de forma isolada. Assim, a pesquisa qualitativa é coerente com o objetivo deste trabalho

O processo empreendedor foi investigado por meio da análise do surgimento de uma iniciativa empreendedora realizada pela secretaria municipal de educação de um município localizado no sul de Minas Gerais, a saber: a criação da Política Municipal de Educação Especial na perspectiva inclusiva da Pessoa com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação. Essa política cria o Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI) e inova na forma de contratar profissionais para atendimento, apoio e acompanhamento de alunos público-alvo dessa política.

Os dados foram coletados a partir de duas entrevistas semiestruturadas. Por compreender o processo empreendedor como um processo constituído por diferentes atores, a escolha dos indivíduos que serão entrevistados torna-se uma questão importante. Nesse sentido, buscou-se entrevistar pessoas que vivenciaram desde as fases iniciais do processo. O roteiro de

entrevista tinha como base questões relacionadas ao processo empreendedor como, por exemplo, a identificação e exploração de oportunidades empreendedoras e os resultados gerados. Além das entrevistas, foram analisados um decreto, uma lei, um edital e uma notícia divulgada no site da prefeitura, conforme Quadro 2. Os dados foram analisados por meio de análise temática, umas dentre várias técnicas de análise qualitativa de dados e que tem sido cada vez mais difundida no campo da administração e dos estudos organizacionais (KING, BROOKS, 2018).

Quadro 2: Entrevistas e documentos utilizados na pesquisa

Entrevistado 1	Secretário(a) de educação	Funcionários(as) com cargos na Secretaria de Educação e que vivenciaram as fases iniciais da implementação da Política Municipal de Educação Especial na perspectiva inclusiva da Pessoa com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação
Entrevistado 2	Coordenador(a) de educação inclusiva	
Documento 1	Lei Ordinária nº 5830 de 23 de maio de 2014	Dispõe sobre as políticas municipais de atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação na rede municipal de ensino através de educação especial na perspectiva inclusiva, cria o Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão – SAAI e dá outras providências
Documento 2	Decreto nº 6928 de 24 de junho de 2014	Regulamenta a Lei Municipal nº 5830/2014 que institui a política municipal de atendimento a crianças, adolescentes, jovens e adultos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação na rede municipal de ensino
Documento 3	Edital de credenciamento nº 001/2014	Edital para credenciamento de instituições sem fins lucrativos e com atuação em educação especial para efetivação do SAAI
Documento 4	Reportagem divulgada em site da prefeitura	Reportagem que registra o lançamento oficial do SAAI

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise temática busca identificar, organizar, interpretar e analisar temas (padrões) em um conjunto de dados textuais (BRAUN, CLARKE, 2006; KING, BROOKS, 2018). Os temas, por sua vez, expressam ideias, significados, pontos de referência e devem explicar algo útil e relevante sobre o fenômeno investigado (BRAUN, CLARKE, 2006). Existem diferentes maneiras de realizar uma análise temática. Todas essas maneiras, entretanto, incluem dois processos centrais: definir temas e organizá-los em relação à explicação que fornecem para o fenômeno investigado (KING, BROOKS, 2018). Neste trabalho foi utilizada a análise temática de Braun e Clarke (2006). Esse modelo propõe uma sequência de seis etapas para realização da análise temática: 1) familiarizar-se com os dados; 2) gerar códigos iniciais; 3) procurar temas; 4) revisar temas; 5) definir e nomear temas; 6) produzir os resultados. Entretanto, Braun e Clarke (2006) ressaltam que as etapas são orientações para a prática, e não regras fixas.

Na perspectiva de Braun e Clarke (2006), a análise temática pode ser realizada por meio de uma abordagem indutiva ou dedutiva. Uma análise indutiva não parte de um conjunto de temas definidos *a priori* (BRAUN, CLARKE, 2006). Nesse sentido, o envolvimento prévio com a literatura é menos significativo, mas não inexistente. Por sua vez, uma análise dedutiva parte de um conjunto de temas definidos *a priori* e possui um direcionamento específico. Dada a baixa quantidade de estudos que buscaram compreender o processo empreendedor em organizações do setor público, optou-se por uma abordagem indutiva. A análise terá como norte o processo empreendedor enquanto processo de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras. Assim, a perspectiva indutiva permitirá a identificação dos aspectos e das microfundações relevantes no processo empreendedor em questão.

5. Resultados e Discussões

O Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI) surge a partir da Política Municipal de Educação Especial na perspectiva inclusiva da Pessoa com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação. Esse serviço busca firmar convênios com instituições sem fins-lucrativos e atuantes na área de educação especial para que essas instituições forneçam profissionais para atendimento, apoio e acompanhamento de alunos público-alvo dessa política nas escolas e centros municipais de educação infantil. O SAAI em como objetivo garantir acesso, permanência, participação e aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação matriculados na rede pública municipal. Por meio de convênio com a prefeitura, as instituições trabalham junto com as escolas municipais na construção de uma pedagogia centrada na criança, respeitando suas diferenças e buscando sua autonomia.

Compreendendo o empreendedorismo público como um processo de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras (KLEIN et al, 2010; KIM, 2010), os tópicos seguintes mostram o processo empreendedor que culminou na criação do Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI).

5.1 Oportunidade empreendedora: a identificação de um problema no setor público.

No contexto do setor público, uma oportunidade empreendedora pode ser compreendida como um problema público ou governamental (NAJMAEI, SADEGHINEJAD, 2016; EMMENDOERFER, 2019), ou seja, uma oportunidade para mitigar um problema, melhorar a eficiência do setor público, mudar o *status quo* e criar benefícios e valor para os cidadãos. Assim, o início de um processo empreendedor no setor público está relacionado com a identificação de alguma necessidade ou problema público/social (EMMENDOERFER, 2019).

Nesse contexto, o Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI) surge a partir da identificação de problemas e dificuldades relacionadas ao atendimento de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação matriculados nas escolas e centros municipais de educação infantil. Essas dificuldades estavam relacionadas, principalmente: 1) a ineficiência do processo de contratação dos profissionais responsáveis por acompanhar e apoiar esses alunos e 2) ao perfil, competência e (não) qualificação dos profissionais contratados.

Antes da criação do SAAI, o processo de contratação de um profissional para acompanhar esses alunos demorava aproximadamente 45 dias. Era um processo ineficiente. Em algumas ocasiões, quando a contratação era realizada o aluno já tinha mudado de escola ou abandonado os estudos e o professor contratado não era mais necessário. Além disso, alguns profissionais contratados não demonstravam, na prática, as competências e o perfil necessário para acompanhar os alunos. Sobre o processo de contratação, um dos entrevistados coloca:

Olha, se tudo desse certo, o que era muito raro, verdade seja dita...se tudo correr direitinho [...] na faixa de 45 dias. [...] Aí hora que ele chegava, as vezes o aluno mudava porque esse aluno mudava de bairro, aí ele mudava de escola, é um direito dele. Saía da escola. Pronto, aí você pega esse contratado, faz um distrato, paga ele e manda embora. Tem os direitos, aquele custo todo. Ai dali a pouco esse aluno aparecia em uma outra escola municipal. Aí nós vamos de novo gastar 45 dias [...] (ENTREVISTADO 1).

A contratação de professores efetivos, via concurso, também não era viável, pois os alunos podem mudar de escola ou formar, por exemplo, e o professor efetivo ficar sem função. Realocá-lo poderia resultar em uma demanda jurídica por desvio de função. Conforme coloca um dos entrevistados:

Se eu, por exemplo, faço um concurso para efetivar um intérprete de libras. Se eu não tenho mais um aluno surdo, o que eu vou fazer com o intérprete? [...] Quer dizer, se eu tivesse com esse professor efetivo eu não poderia desviar ele de função...o que ele ia fazer?” (ENTREVISTADO 1).

Esse problema de contratação tinha consequências na aprendizagem dos alunos, ou seja, resultava em um problema público. A demora em contratar um professor deixava os alunos sem acompanhamento durante um longo período, comprometendo seu ano letivo e seu processo de aprendizagem e desenvolvimento. Além disso, muitas vezes os contratados não conseguiam cumprir sua função, pois não tinham, na prática, qualificação ou perfil necessário.

Para além do problema de aprendizagem, existia um problema de ineficiência em termos financeiros. Muitas vezes era necessário fazer o distrato com professores que não conseguiam desempenhar bem suas funções e contratar um novo professor, o que gerava custos de contratação e demissão. Além disso, quando o aluno mudava de escola o professor deixava de ser necessário e a prefeitura tinha que realizar a demissão, resultando em custos para a administração pública.

Outra coisa, é o profissional que chegava e não tinha qualificação. É a questão inclusive que eu estou falando de libras. Só tinha um cursinho de libras, mas ela não sabia, não praticava e chegava na escola e não sabia. Quer dizer, eu tinha que fazer um distrato com esse profissional que ia levar mais 30 dias, depois abrir outro [processo de contratação] para chamar outra. Então isso é um processo demorado que impactava diretamente na aprendizagem dos estudantes (ENTREVISTADO 1).

Para além dos alunos, que eram prejudicados no processo de aprendizagem, e da parte financeira, que ficava comprometida diante dos sucessivos contratos e distratos, um dos entrevistados ressaltou que o processo todo “gerava muito desgaste” (ENTREVISTADO 2) entre os funcionários da secretaria municipal.

A resolução de um determinado problema passa por sua identificação e pela intenção de resolvê-lo. A intenção pode ser compreendida como uma disposição para o comportamento empreendedor. Um dos entrevistados demonstra a sua insatisfação com a forma de contratação vigente, institucionalizada até aquele momento, e enfatiza a vontade de realizar algum tipo de ação para solucionar esse problema:

E aí eu queria achar uma brecha. Eu não queria que demorasse isso tudo. [...] Eu queria terceirizar o serviço. E eu queria um serviço de qualidade. Então eu queria, por exemplo, pegar um professor de libras, que realmente tivesse uma instituição que me desse um professor capacitado e que fosse rápido. (ENTREVISTADO 1).

Conforme relata o trecho acima, um dos entrevistados “queria terceirizar o serviço” (ENTREVISTADO 1). Outro entrevistado coloca que a terceirização foi vista como solução para o problema de contratação: “nós vimos a necessidade de fazer uma terceirização no caso desse processo [de contratação]” (ENTREVISTADO 2). Isso demonstra que a identificação do problema traz também a busca por alternativas. Emmendoerfer (2019), por exemplo, ressalta que após a identificação de um problema é preciso elencar as soluções possíveis. No caso em questão, a terceirização foi compreendida como possível alternativa para o processo de contratação dos profissionais. A terceirização e a parceria com instituições privadas são vistas como formas de empreendedorismo no setor público nos trabalhos de De Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Emmendoerfer (2019)

Esse tópico mostra, portanto, a de identificação de um problema no setor público. Esse problema pode ser compreendido como uma oportunidade empreendedora (MORRIS, JONES, 1999; NAJMAEI, SADEGHINEJAD, 2016; EMMENDOERFER, 2019), ou seja, uma

oportunidade para buscar soluções empreendedoras e inovadoras que resultem em benefícios sociais. Além disso, mostra que a exploração de uma oportunidade empreendedora passa pela intenção de empreender. No setor público, essa intenção está relacionada ao desejo de resolver um problema identificado. Por fim, nota-se uma busca por soluções antes do processo de exploração da oportunidade.

5.2 Exploração da oportunidade empreendedora: microfundações do empreendedorismo.

Este tópico demonstra a exploração da oportunidade empreendedora identificada. A exploração de uma oportunidade pode ser compreendida como um conjunto de ações que ocorrem ao longo do tempo. Shepherd (2015) denomina essas ações de microfundações do empreendedorismo. Esse tópico, portanto, mostra um conjunto de ações que constituíram o processo de exploração da oportunidade empreendedora.

a) Publicização do problema e sensibilização de outros atores

Uma das ações realizadas diz respeito a publicização do problema e conseqüente sensibilização de atores que poderiam ajudar a solucioná-lo. Após a identificação do problema houve uma procura de atores centrais que, de alguma maneira, seriam importantes para criar formas de resolvê-lo. Um dos entrevistados relata esse processo de sensibilização: “aí estive no ministério público, fui à câmara, sensibilizei os vereadores” (ENTREVISTADO 1).

Dessa forma, o ato de tornar público o problema pode ser considerado fundamental por dois motivos: 1) mostrar que o problema existe, já que a administração pública municipal é fragmentada em diferentes setores e, portanto, os problemas identificados muitas vezes não são conhecidos por atores que possuem capacidade e poder para resolvê-los. Um dos entrevistados relata, por exemplo, que “as pessoas têm pouco conhecimento das questões da educação, porque são questões muito singulares” (ENTREVISTADO 1); 2) sensibilizar diferentes atores para a ação, já que a administração pública é marcada tramites legais que dependem da atuação de diferentes atores como, por exemplo, prefeitos, vereadores e procuradores.

Dessa forma, houve a sensibilização e publicização do problema para o Ministério Público, vereadores, diretores e professores das escolas da rede municipal. A sensibilização do ministério público está relacionada a tentativa de resolver o problema dentro dos parâmetros legais. Além disso, houve a sensibilização dos vereadores do município, pois eles seriam responsáveis por criar uma lei para a contratação de professores para o atendimento de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Foi preciso também mostrar o problema aos professores e diretores e reforçar a importância da questão da inclusão. Nesse processo de publicização e sensibilização foram utilizadas diferentes estratégias como, por exemplo, demonstração de dados estatísticos e exemplos reais. Além disso, foi realizado um seminário regional para demonstrar a importância da educação inclusiva.

O processo de publicização, portanto, pode ser considerado uma atividade essencial – uma microfundação (SHEPHERD, 2015) - para a exploração da oportunidade empreendedora. A publicização e sensibilização de diferentes atores foi fundamental para a criação da Lei Ordinária nº 5.830, que cria o Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI).

b) Publicação da Lei Ordinária nº 5.830 e criação do SAAI – Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão

Após publicização e sensibilização do problema, a Câmara Municipal do município aprovou a Lei Ordinária nº 5.830 de 23 de maio de 2014. A lei dissertava sobre as políticas

municipais de atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e a altas habilidades/superdotação. Essa lei criou o Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI). De acordo com a lei, o SAAI tem como objetivo “apoiar a aprendizagem dos educandos público-alvo da Educação Especial nas escolas municipais da rede regular de ensino com uma pedagogia centrada na criança, respeitando tanto a dignidade como as diferenças de todos os alunos” (DOCUMENTO 1, p. 2). Para alcançar esse objetivo, o SAAI regulamenta uma nova forma de contratação de profissionais para atendimento desses educandos. Está alinhado, portanto, ao problema identificado e busca romper com a forma até então institucionalizada de contratação de profissionais para trabalhar com educação especial.

O SAAI é um serviço de apoio, acompanhamento e inclusão [...] esse serviço tem um convênio com uma instituição sem fins lucrativos e essa instituição recebe uma verba da prefeitura para contratar pessoal para atuar dentro das escolas municipais [...] Então nós temos psicólogo, psicoterapeuta, psicopedagogos, fonoaudiólogos, só não tem médicos (ENTREVISTADO 2)

A lei, ainda que de forma genérica, lista os objetivos, as diretrizes e os recursos a serem gastos com esse serviço. Demonstra, portanto, como o serviço vai funcionar e estipula um limite de recursos financeiros. Assim, pode ser compreendida como uma tentativa de explicitar um plano de ação. A lei demonstra, por exemplo: 1) como o atendimento dos educandos será realizado; 2) que os profissionais serão fornecidos por instituições credenciadas; 3) quais categorias de profissionais serão responsáveis pelos atendimentos; 4) o limite de recursos financeiros que poderá ser gasto com esse serviço; e 5) a origem desses recursos. Essa lei foi complementada pelo Decreto nº 6928, o que demonstra um aprimoramento durante o processo.

c) Publicação do Decreto nº 6928 – um aprimoramento da Lei nº 5.830

Um mês após a publicação da Lei nº 5.830 houve a publicação do Decreto nº 6928 de 24 de junho de 2014. Esse decreto regulamenta e esclarece alguns pontos relacionados a Lei nº 5.830. Esclarece, por exemplo, que cabe as instituições conveniadas “a contratação de profissionais, para atuarem no atendimento aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação matriculados na rede municipal de ensino” (DOCUMENTO 2, p. 2). Além disso, coloca que as instituições responsáveis por fornecer os profissionais para o SAAI devem estar previamente credenciadas na Secretaria Municipal de Educação. O Decreto nº 6928 esclarece ainda que o credenciamento e o processo de seleção das instituições serão realizados por meio de edital. Além disso, especifica as atribuições e funções dos profissionais que serão fornecidos por essas instituições.

O Decreto nº 6928 demonstra também a preocupação com a fiscalização, avaliação e transparência relacionada aos convênios firmados entre o município e as instituições. Nesse sentido, estabelece, por exemplo, que “compete à Secretaria Municipal de Educação definir e implementar os procedimentos de supervisão, avaliação e controle de todas as instituições conveniadas que atenderem o SAAI” (DOCUMENTO 2, p. 3).

Enquanto processo evolutivo, o processo empreendedor demanda refinamentos durante sua execução. Nesse sentido, o Decreto nº 6928 pode ser compreendido como um importante refinamento da Lei nº 5.830 e foi fundamental para fundamentar a publicação do primeiro edital para credenciar instituições interessadas em fornecer profissionais para o SAAI.

d) Publicação do Edital de Credenciamento nº 001/2014

O primeiro edital de credenciamento foi publicado no dia 15 de julho de 2014 e tinha como objetivo credenciar instituições para efetivação do SAAI, ou seja, instituições que seriam

responsáveis por fornecer os profissionais para atendimento dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. O edital apresentava prazos para inscrição, divulgação do resultado e interposição de recursos, prazo de vigência do convênio com as instituições credenciadas, documentação necessária para participar do processo seletivo, local e horário para entrega da documentação.

Alguns dos documentos exigidos visam demonstrar a habilitação jurídica e a regularidade fiscal e trabalhista das instituições interessadas em firmar convênio. A exigência desses documentos confere legitimidade ao processo de credenciamento. Outro aspecto importante diz respeito a documentação exigida para comprovar qualificação e capacidade técnica operacional. Conforme já colocado, um dos problemas da forma de contratação anterior era a falta de qualificação dos contratados. O edital, portanto, busca eliminar esse problema ao exigir documentação que comprove qualificação técnica. Um dos documentos exigidos, por exemplo, é uma “Declaração de que a instituição tem condições de oferecer os serviços para efetivação do SAAI [...] e que estes serão executados por profissionais qualificados em acordo com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.” (DOCUMENTO 3, p. 10). Além disso, o edital exige a “Apresentação de quadro contendo nome, CPF e habilitação dos profissionais e/ou voluntários que atuam na instituição.” (DOCUMENTO 3, p. 11).

O edital evidencia ainda que o pagamento das instituições conveniadas será realizado mensalmente, “de acordo com o valor total dos salários, encargos sociais sobre os salários e todos os impostos e contribuições referentes aos profissionais contratados, bem como para os serviços administrativos e manutenção do convênio para efetivar o SAAI.” (DOCUMENTO 3, p. 6). Além disso, o edital deixa claro que essas instituições devem prestar conta mensalmente.

Aproximadamente um mês após a divulgação do edital, no dia 22 de agosto de 2014 foi divulgado o seu resultado. Duas instituições foram classificadas para celebrar convênios com a prefeitura e, portanto, tornaram-se aptas a participar e oferecer profissionais para efetivação do SAAI. Apesar disso, o lançamento oficial do SAAI foi feito apenas em 2015.

e) Lançamento oficial do SAAI – publicização do serviço para a comunidade

No dia 13 de abril de 2015 ocorreu o lançamento oficial do SAAI. Para oficializá-lo foi realizada uma solenidade em um teatro municipal. O lançamento foi noticiado no site da prefeitura no dia 14 de abril de 2015. A notícia “Prefeitura [...] oficializa abertura do SAAI – Serviço de Apoio e Acompanhamento a Inclusão” enfatiza se tratar de uma inovação ao ressaltar que “mais uma vez a prefeitura [...] inova implantando políticas públicas que garantam acesso, permanência, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, matriculados na Rede Municipal de Ensino” (DOCUMENTO 4).

Importante ressaltar que o SAAI funciona ainda hoje, o que demonstra a institucionalização do serviço. Em abril de 2021 foi divulgado novo edital para credenciamento de instituições interessadas em firmar convênio com a prefeitura para efetivar o SAAI. O modelo proposto por Roberts e King (1991) ressalta a institucionalização da inovação. Na perspectiva dos autores, é preciso administrar e avaliar a inovação implementada. Emmendoerfer (2019) também destaca a necessidade de avaliação das inovações executadas. Shane e Venkataraman (2000) colocam que é preciso avaliar os efeitos e os resultados da exploração de uma oportunidade empreendedora. Nesse sentido, os resultados da implementação do SAAI são apresentados na sequência.

5.3 Resultados observados da exploração da oportunidade empreendedora

Os principais resultados da implementação da Política Municipal de Educação Especial na perspectiva inclusiva da Pessoa com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação e, conseqüentemente, da criação do SAAI estão relacionados aos benefícios que trouxeram para os alunos público-alvo dessa política. Conforme coloca um dos entrevistados: “foi um ganho imenso para o aluno, para o município, questão de qualidade de atendimento para esses alunos” (ENTREVISTADO 1). Outro entrevistado pontua:

A gente sabe que uma criança que precisa de fono [fonoaudiólogo] a gente pode contar, uma criança que precisa de psicólogo a gente encaminha [...] um dos benefícios maiores foi esse, a gente poder dar esse apoio para a criança né [...] os alunos eles são beneficiados com esse apoio que tem para eles né. (ENTREVISTADO 2)

Para além da rápida contratação, o SAAI permitia a contratação de profissionais mais capacitados. Além disso, caso o profissional contratado não estivesse desempenhando seu papel da forma esperada, o processo de troca era realizado de forma imediata. Assim, problemas relacionados a contratação e distrato – pelo mau desempenho do profissional contratado ou devido ao fato de o aluno ter saído da escola – foram solucionados a partir da criação do SAAI.

O professor não estava capacitado para atender o aluno, ou ele não estava atendendo as expectativas [...] você dispensava e automaticamente você informava a instituição. A instituição trocava esse profissional e pagava os direitos [...]. Então o profissional do SAAI, é um profissional elitizado mesmo, que a gente poderia escolher realmente os melhores. (ENTREVISTADO 1)

Para além das questões relacionadas ao melhor acompanhamento dos alunos, houve um impacto positivo nas finanças do município. Conforme já colocado, antes da existência do SAAI os profissionais contratados para o acompanhamento dos alunos eram contratados como professores. Após implementação do SAAI, o profissional contratado não tinha, necessariamente, que ser contratado como professor e, portanto, recebia um salário menor e poderia receber proporcional a quantidade de horas trabalhadas.

Sem contar a parte financeira, principalmente, porque contratava-se um professor pra ficar com um aluno, né. Agora com esse serviço a gente contrata um profissional de apoio. Ele não precisa ser professor. Ele precisa ter o ensino médio, ter dois cursos, e aí no decorrer, que é meu trabalho, eu vou capacitando o pessoal (ENTREVISTADO 2).

Outra coisa foi a questão do salário. Quando a pessoa ingressava, ela tinha que ganhar o mesmo salário do professor da rede [...] então tínhamos que pagar um professor, com cargo e salário de professor, para ficar com o menino [...]. E a instituição credenciada ela não paga esse salário, ela paga o piso, então se ele trabalha 4 horas, é proporcional (ENTREVISTADO 1)

Houve, portanto, uma economia de recursos financeiros. Um dos entrevistados explicita a economia de recursos após a implementação do SAAI, que limitava, conforme Decreto nº 6928, o gasto a R\$ 950.000 por ano.

O custo para a gente, nós fizemos um levantamento, que a gente chegava a gastar mais de R\$ 3.000.000,00 com a educação inclusiva, e [com o SAAI] nós gastávamos R\$ 950.000,00 com atendimento de primeira. [...] é uma economia gigante, no primeiro ano nós gastamos [...] 700 e poucos mil” (ENTREVISTADO 1)

Os resultados do SAAI, portanto, solucionam os problemas identificados. Esses resultados podem ser divididos em três eixos: 1) a rápida contratação de profissionais para

acompanhar os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação; 2) profissionais mais capacitados e, caso contrário, a possibilidade de troca imediata; 3) redução de despesas, uma vez que a terceirização reduziu o gasto com educação inclusiva. Nesse sentido, o SAAI pode ser compreendido como empreendedorismo no setor público, pois resolveu problemas relacionados a ineficiências e resultou em benefícios sociais (ROBERTS, KING, 1991; EMMENDOERFER, 2019).

6. Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo analisar a dinâmica de um processo empreendedor realizado pela secretaria de educação de um município localizado no sul de Minas Gerais. Os resultados evidenciam a possibilidade de gerar inovações no setor público, já que a inovação implementada trouxe resultados positivos para o município. Além disso, mostram a possibilidade de compreender o empreendedorismo público a partir da perspectiva processual de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras e analisar as microfundações desse processo. Em termos de modelo, a criação do SAAI pode ser dividida nas seguintes etapas: 1) identificação de uma oportunidade; 2) intenção de resolver; 3) escolha da solução; 4) exploração da oportunidade por meio das microfundações do empreendedorismo; 5) resultado.

No caso analisado, foi possível observar um problema público como uma oportunidade empreendedoras, ou seja, uma possibilidade de buscar soluções empreendedoras para resolução de um problema. Verificou-se também que a exploração de uma oportunidade demanda uma intenção empreendedoras, ou seja, uma vontade de resolver o problema de forma inovadora. Além disso, a exploração dessa oportunidade pode ser compreendida como um conjunto de ações, o que Shepherd (2015) chama de microfundações do empreendedorismo. Nesse caso, as microfundações foram a publicização e sensibilização para o problema, a criação da Lei Ordinária nº 5.830 e do Decreto nº 6928, a publicação do primeiro edital de credenciamento de instituições e o lançamento oficial do SAAI. Por fim, destaca-se os resultados positivos de uma inovação no setor público, gerando economia financeira e possibilitando um melhor aprendizado para os alunos público-alvo do serviço analisado.

Quanto as limitações desse estudo, destaca-se o uso de entrevistas com uma perspectiva retrospectiva. Dessa forma, a pesquisa fica sujeita a perdas relacionadas a uma memória não acessada por parte dos entrevistados. Além disso, o processo empreendedor foi analisado principalmente a partir de suas microfundações e eventos significativos que culminaram no Serviço de Apoio e Acompanhamento à Inclusão. Assim, vários aspectos do processo empreendedor não foram observados como, por exemplo, os atores (suas experiências, competências, perfil), aspectos relacionados ao contexto no qual o processo ocorreu, o processo de monitoramento e avaliação da inovação implementada, entre outros aspectos.

Como sugestão para pesquisas futuras, destaca-se a necessidade de estudos empíricos sobre o processo de identificação e exploração de oportunidades empreendedoras no setor público. Conforme colocado em outros trabalhos (DIMOV, 2020; MCMULEN, DIMOV, 2013), há várias possibilidades para analisar o processo empreendedor e, portanto, estudos empíricos podem explorar essas diferentes possibilidades. Ressalta-se, também, a necessidade de aprofundamento metodológico no campo do empreendedorismo público, principalmente a partir de discussões e estudos empíricos com técnicas qualitativas de pesquisa.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Alistair R.; STARNAWSKA, Marzena. Research practices in entrepreneurship: Problems of definition, description and meaning. **The International Journal of Entrepreneurship and Innovation**, v. 9, n. 4, p. 221-230, 2008.

AUDRETSCH, David B.; SIEGEL, Donald S.; TERJESEN, Siri. Entrepreneurship in the Public and Nonprofit Sectors. **Public Administration Review**, v. 80, Iss. 3, pp. 468–472, 2020.

BORGES, Denise Aparecida Hipólito; CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves. Ações Empreendedoras e Políticas Públicas: Uma Articulação para Promover o Esporte. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 9, n. 4, p. 589-616, 2020.

BORGES, Denise Aparecida Hipólito; ROMANIELLO, Marcelo Marcio; DE BRITO, Mozar José. Empreendedorismo no setor público: a influência das características organizacionais. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 5, n. 1, p. 85-117, 2016.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative research in psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

DAVIDSSON, Per. Methodological approaches to entrepreneurship: past research and suggestions for the future. **Small Enterprise Research**, v. 13, n. 1, p. 1-21, 2005.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

DEMIRCIOGLU, Mehmet Akif; CHOWDHURY, Farzana. Entrepreneurship in public organizations: the role of leadership behavior. **Small business economics.**, 2020.

DIEFENBACH, Fabian E. Entrepreneurship in the public sector. In: **Entrepreneurship in the Public Sector**. Gabler, 2011. p. 31-64.

DIMOV, Dimo. Entrepreneurial process: mapping a multiplicity of conversations. In: **Research Handbook on Entrepreneurial Behavior, Practice and Process**. Edward Elgar Publishing, 2020.

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

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Inovação e empreendedorismo no setor público. Brasília. ENAP. 2019.

GARTNER, William B. A conceptual framework for describing the phenomenon of new venture creation. **Academy of management review**, v. 10, n. 4, p. 696-706, 1985.

HANNAN, M. T., FREEMAN, J. Organizational ecology. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

KEARNEY, Claudine; HISRICH, Robert; ROCHE, Frank. A conceptual model of public sector corporate entrepreneurship. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 4, n. 3, p. 295-313, 2008.

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

KING, Nigel; BROOKS, Joanna. Thematic analysis in organisational research. **The SAGE handbook of qualitative business and management research methods: Methods and challenges**, p. 219-236, 2018.

KLEIN, Peter G. et al. Toward a theory of public entrepreneurship. **European management review**, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2010.

LIDDLE, Joyce; MCELWEE, Gerard. Theoretical perspectives on public entrepreneurship. **International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research**, 2019.

LOPES, Rose Mary Almeida; LIMA, Edmilson. Desafios atuais e caminhos promissores para a pesquisa em empreendedorismo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 59, n. 4, p. 284-292, 2019.

MACK, W. R.; GREEN, Deanna; VEDLITZ, Arnold. Innovation and implementation in the public sector: An examination of public entrepreneurship. **Review of policy research**, v. 25, n. 3, p. 233-252, 2008.

MAMABOLO, Anastacia; MYRES, Kerrin. A systematic literature review of skills required in the different phases of the entrepreneurial process. **Small Enterprise Research**, v. 27, n. 1, p. 39-63, 2020.

MCDONALD, Seonaidh et al. A review of research methods in entrepreneurship 1985-2013. **International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research**, 2015.

MCMULLEN, Jeffery S.; DIMOV, Dimo. Time and the entrepreneurial journey: The problems and promise of studying entrepreneurship as a process. **Journal of management studies**, v. 50, n. 8, p. 1481-1512, 2013.

MORAIS, Mateus Cerqueira Anício et al. Polissemias do empreendedorismo no setor público. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 4, n. 1, p. 26-53, 2015.

MOROZ, Peter W.; HINDLE, Kevin. Entrepreneurship as a process: Toward harmonizing multiple perspectives. **Entrepreneurship theory and Practice**, v. 36, n. 4, p. 781-818, 2012.

MORRIS, Michael H.; JONES, Foard F. Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector. **Entrepreneurship theory and practice**, v. 24, n. 1, p. 71-91, 1999.

NAJMAEI, Arash; SADEGHINEJAD, Zahra. Toward a theory of business models and business modeling in public entrepreneurship. In: **New Perspectives on Research, Policy & Practice in Public Entrepreneurship**. Emerald Group Publishing Limited, 2016.

OMRANE, Amina; FAYOLLE, Alain. Entrepreneurial competencies and entrepreneurial process: a dynamic approach. **International journal of business and globalisation**, v. 6, n. 2, p. 136-153, 2011.

PIENING, Erk P. Insights into the process dynamics of innovation implementation: the case of public hospitals in Germany. **Public Management Review**, v. 13, n. 1, p. 127-157, 2011.

RADAELLI, Adrieli Alves Pereira. **O processo empreendedor na constituição da indicação geográfica Vale dos Vinhedos: uma análise sob a ótica do sistema de capitais**. 2019. 234f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Caxias do Sul, 2019.

ROBERTS, Nancy C. Public entrepreneurship as social creativity. **World futures**, v. 62, n. 8, p. 595-609, 2006.

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

ROBERTS, Nancy C.; LONGLEY, Carrick. Against all odds: Bottom-up entrepreneurship and innovation in the Department of Defense. In: **Handbook of Innovation in Public Services**. Edward Elgar Publishing, 2013.

SELDEN, Paul D.; FLETCHER, Denise E. The entrepreneurial journey as an emergent hierarchical system of artifact-creating processes. **Journal of Business Venturing**, v. 30, n. 4, p. 603-615, 2015.

SHANE, Scott; VENKATARAMAN, Sankaran. The promise of entrepreneurship as a field of research. **Academy of management review**, v. 25, n. 1, p. 217-226, 2000.

SHEPHERD, Dean. Party On! A call for entrepreneurship research that is more interactive, activity based, cognitively hot, compassionate, and prosocial. **Journal of Business Venturing**, v. 30, n. 4, p. 489-507, 2015.

TREMML, Timo. Barriers to entrepreneurship in public enterprises: boards contributing to inertia. **Public management review**, p. 1-26, 2020.

VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. A incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. 2015.

VAN BURG, Elco et al. Advancing qualitative entrepreneurship research: Leveraging methodological plurality for achieving scholarly impact. **Entrepreneurship Theory and Practice**. v. 0, n. 0, p. 1-18, 2020.