

## XIII SEMPAD

### Seminário de Pesquisa em Administração UNIFACS

# COMPETÊNCIAS EMPREENDEDORAS, SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA

Daniela de Cássia Damasceno Araújo  
Elzo Alves Aranha

## RESUMO

O presente artigo analisa as conexões e interfaces entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação no âmbito das licitações públicas de infraestrutura educacional, evidenciando como sua integração pode fortalecer a gestão e ampliar o impacto social das obras públicas de infraestrutura. A pesquisa adota uma abordagem reflexiva e aplicada, característica de estudos voltados à prática de gestão pública, dialogando entre teoria e ação. A partir de revisão bibliográfica e interpretação crítica, propõe-se um modelo conceitual que articula cinco dimensões do empreendedorismo público (Filion, 1993), cinco componentes da sustentabilidade (ONU, TCU, CGU) e cinco dimensões da inovação (Aranha e Garcia, 2013; De Paula, 2023). Os resultados apontam que a integração desses eixos constitui uma via promissora para o fortalecimento da governança e da aprendizagem institucional em processos licitatórios de infraestrutura educacional.

**Palavras-chave:** empreendedorismo público, sustentabilidade, inovação, licitações públicas, infraestrutura educacional.

## ABSTRACT

This article analyzes the connections and interfaces among public entrepreneurship, sustainability, and innovation within the context of public procurement for educational infrastructure. It highlights how the integration of these three dimensions can strengthen management processes and expand the social impact of construction projects in educational institutions. The discussion adopts a reflexive and applied approach, focusing on how innovative and sustainable practices can be incorporated into the planning, bidding, and execution of public works. Based on the theoretical contributions of Filion (1993) and Emmendoerfer (2019), the study explores entrepreneurial competencies and sustainability criteria that promote a new logic of public management, one that is more participatory, adaptive, and capable of generating shared value. By articulating theoretical insights with institutional experiences in federal education infrastructure, the research proposes a conceptual model that emphasizes the co-creation of solutions, the responsible use of public resources, and the social and environmental learning generated through public procurement processes.

**Keywords:** public entrepreneurship; sustainability; innovation; public procurement; educational infrastructure.



## 1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem vivenciado um processo de reconfiguração em suas práticas de contratações de obras e serviços de infraestrutura, impulsionado por mudanças normativas e pela crescente demanda por resultados sustentáveis e inovadores (TCU, 2022; EMMENDOERFER, 2019). A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa um marco nesse cenário, ao estabelecer novos princípios e diretrizes para as licitações e contratos administrativos, incluindo a obrigatoriedade de considerar critérios de sustentabilidade, estímulo à inovação e valorização de práticas empreendedoras no setor público (BRASIL, 2021; TCU, 2022).

Os três pilares caracterizados pelo empreendedorismo, sustentabilidade e inovação vêm ganhando espaço nos debates acadêmicos e institucionais sobre a modernização da gestão pública (EMMENDOERFER, 2019; LACKÉUS, 2015; DE PAULA, 2023).

O empreendedorismo, no contexto do serviço público e na perspectiva da educação empreendedora, segundo Fillion (1993) e Emmendoerfer (2019), refere-se à capacidade dos servidores de atuar de forma proativa, criativa e colaborativa na geração de valor público, incorporando comportamentos e atitudes de liderança, visão estratégica, energia e relações. Essas competências empreendedoras são essenciais para que os gestores transformem processos burocráticos em práticas inovadoras e eficientes, alinhadas às necessidades sociais e educacionais.

A sustentabilidade, por sua vez, consolidou-se como princípio transversal das políticas públicas, exigindo que os processos licitatórios incorporem critérios ambientais, sociais e econômicos em todas as fases do ciclo contratual (AGU; CGU, 2023). Contudo, autores como TEIXEIRA e AZEVEDO (2013) e MARIANO et al. (2021) apontam que ainda persistem desafios na implementação prática desses critérios, como a ausência de indicadores, a falta de capacitação técnica e a resistência organizacional. Tais fragilidades evidenciam a necessidade de repensar os modelos de gestão, integrando sustentabilidade a uma cultura empreendedora e inovadora.



A inovação, entendida como processo de aprendizagem organizacional e transformação institucional (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010), torna-se elemento essencial para o avanço das contratações públicas. Conforme DE PAULA (2023), a nova Lei de Licitações consolida a inovação como dever estatal, ao prever incentivos para soluções criativas, eficiência e impacto social. Entretanto, para que a inovação aconteça de forma efetiva, é indispensável que os servidores públicos desenvolvam mentalidade empreendedora e compreendam a sustentabilidade como estratégia e não apenas obrigação normativa (EMMENDOERFER, 2019).

Nesse contexto, observa-se que as três noções — empreendedorismo, sustentabilidade e inovação — ainda são tratados de maneira fragmentada na literatura acadêmica e nas práticas de gestão pública. Essa ausência de conexão na literatura acadêmica e nas práticas de gestão pública gera lacunas de duas naturezas. Primeiro, sob olhar da literatura acadêmica, a ausência de artigos acadêmicos dificulta e reduz a compreensão sobre as potenciais relações e conexões entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação e do que cada tópico pode oferecer um para o outro. Segundo, a ausência da inserção do empreendedorismo, sustentabilidade e inovação de forma conectada na prática de gestão pública, dificulta e reduz a compreensão sobre como a inovação é desencadeada nos processos envolvendo a licitação pública.

A presente pesquisa, busca responder a seguinte questão básica: Quais são as interfaces-chave de empreendedorismo, sustentabilidade e inovação nas licitações públicas de infraestrutura?

O estudo parte da premissa de que servidores públicos dotados de competências empreendedoras têm maior capacidade de aplicar princípios sustentáveis e promover inovações institucionais nas licitações. Assim, o objetivo deste artigo é analisar as principais interfaces entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação nas licitações públicas de infraestrutura, com foco na gestão educacional. A relevância do estudo reside na sua contribuição para ampliar a compreensão entre os três tópicos com potenciais possibilidades de inovar na prática de gestão pública, de modo particular em processos licitatórios de infraestrutura. (EMMENDOERFER, 2019; LACKÉUS, 2015; DE PAULA, 2023).



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste artigo organiza-se em três eixos interdependentes — empreendedorismo, sustentabilidade e inovação — compreendidos não como categorias estanques, mas como dimensões de um mesmo fenômeno: a busca por uma administração pública capaz de gerar valor social e promover transformação institucional. Cada eixo é apresentado a partir de fundamentos conceituais e práticos, culminando na proposta de um modelo integrado que articula quinze elementos de análise (cinco em cada dimensão).

### 2.1. O Empreendedorismo público: competências e sensibilização

A noção de empreendedorismo, originalmente associada à economia de mercado e à inovação tecnológica, vem sendo reinterpretada à luz das demandas do setor público. Schumpeter (1934) descreveu o empreendedor como o agente da “destruição criadora” — aquele que rompe a inércia e introduz novas combinações produtivas.

Décadas mais tarde, Osborne e Gaebler (1992) cunharam o termo governo empreendedor, propondo uma administração pública que “faça mais com menos”, orientada por resultados e sensível às oportunidades de inovação.

No Brasil, essa discussão ganhou corpo nas últimas duas décadas com a consolidação de uma literatura sobre empreendedorismo público (Emmendoerfer, 2019; Fillion, 1993), que reconhece o servidor público como sujeito transformador. Esse movimento não se restringe à adoção de técnicas gerenciais, mas implica uma mudança de mentalidade — do cumprimento estrito de normas à busca ativa por soluções criativas e éticas.

Entre as contribuições teóricas, destaca-se o modelo de Fillion (1993), que identifica cinco elementos essenciais do comportamento empreendedor:

- Weltanschauung (visão de mundo) – refere-se à forma como o indivíduo percebe o contexto e identifica oportunidades.



- Visão de futuro – a capacidade de projetar objetivos de longo prazo e atuar orientado por propósito.
- Energia e ação – o impulso interno de transformar ideias em realidade, mesmo em ambientes adversos.
- Liderança – a aptidão para inspirar, mobilizar e articular pessoas em torno de um projeto.
- Redes de relacionamento – a habilidade de construir parcerias e alianças colaborativas.

No setor público, esses elementos assumem significados particulares. A visão de mundo é ampliada para o senso de valor público e responsabilidade social; a visão de futuro torna-se planejamento estratégico com foco em impacto social; a energia e ação transformam-se em resiliência frente à burocracia; a liderança adquire um caráter pedagógico e inspirador; e as redes convertem-se em instrumentos de governança interinstitucional. Contudo, o desenvolvimento dessas competências não ocorre espontaneamente. Ele depende de processos formativos de sensibilização empreendedora.

Lackéus (2015) diferencia educação empreendedora técnica daquela voltada à sensibilização, destacando que o aprendizado empreendedor é experiencial e emocional, baseado em empatia, propósito e protagonismo. Essa visão dialoga com o contexto das instituições públicas de ensino, que podem funcionar como incubadoras de inovação pública e laboratórios de políticas sustentáveis.

Assim, entende-se o empreendedorismo público como competência coletiva, manifestada na capacidade institucional de aprender, criar e agir estrategicamente em prol do interesse público. Ele constitui, portanto, o ponto de partida para a integração com os eixos da sustentabilidade e da inovação.

## 2.2. Sustentabilidade: fundamentos e dimensões

A sustentabilidade é um conceito em constante evolução. Desde o Relatório Brundtland (1987), entende-se que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras.



Contudo, a sua aplicação à gestão pública exige interpretação ampliada, capaz de integrar dimensões ambientais, sociais, econômicas, institucionais e culturais.

Na Agenda 2030 da ONU (2015), esses princípios são operacionalizados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que propõem um modelo de governança intersetorial e colaborativa.

No contexto brasileiro, órgãos como o TCU (2022) e a CGU (2023) reforçam que as contratações públicas devem se alinhar a esses princípios, transformando licitações e obras em vetores de desenvolvimento sustentável.

Com base nessa literatura, este artigo adota cinco componentes da sustentabilidade aplicáveis às licitações públicas:

- Dimensão ambiental – refere-se ao uso racional de recursos e à redução de impactos negativos, incluindo eficiência energética, materiais recicláveis e gestão de resíduos.
- Dimensão social – busca promover inclusão, equidade de gênero, acessibilidade e segurança no trabalho.
- Dimensão econômica – considera o custo do ciclo de vida, estimulando decisões financeiras sustentáveis.
- Dimensão institucional – relaciona-se à transparência, integridade e mecanismos de controle social.
- Dimensão cultural e formativa – enfatiza a aprendizagem organizacional e a internalização de valores sustentáveis.

Essas dimensões, quando incorporadas às licitações de infraestrutura educacional, ampliam o conceito de “obra pública” para o de obra formadora — um espaço que educa, inspira e representa compromisso social.

A sustentabilidade, nesse sentido, não é apenas um requisito legal, mas um valor estratégico, que deve ser cultivado pela liderança e internalizado pelas equipes técnicas.



### 2.3. Inovação: perspectivas e dimensões integradas

A inovação pública, segundo Bason (2010), é um processo de aprendizagem social que permite ao Estado criar valor público em contextos complexos.

Para Hartley (2015), inovar é liderar com propósito, equilibrando experimentação e responsabilidade. Já De Paula (2023), ao analisar a nova Lei de Licitações, argumenta que a inovação é um dos mecanismos mais promissores para promover eficiência, flexibilidade e governança participativa no setor público brasileiro.

Inspirando-se nesses autores e em Aranha & Garcia (2013), este artigo propõe cinco dimensões integradas da inovação pública:

- Racionalidade técnica – adoção de ferramentas de planejamento, gestão por resultados e tecnologias digitais (como o BIM).
- Criatividade e intuição – valorização da experiência e do conhecimento tácito dos servidores.
- Gestão de riscos e incertezas – criação de arranjos contratuais flexíveis e preventivos.
- Foco em valor público – priorização de resultados sociais, educacionais e ambientais.
- Aprendizagem institucional – sistematização e disseminação de práticas inovadoras bem-sucedidas.

Essas dimensões revelam que a inovação pública depende tanto de instrumentos tecnológicos quanto de mentalidade reflexiva. Sem liderança empreendedora e sem compromisso sustentável, a inovação tende a ser efêmera ou descontextualizada.

Por isso, neste estudo, ela é tratada como eixo de articulação entre os demais: o empreendedorismo fornece o impulso, a sustentabilidade dá o propósito, e a inovação oferece os meios para transformar ideias em políticas.



### 3. O PROCESSO DE LICITAÇÃO PÚBLICA E A INFRAESTRUTURA EDUCACIONAL

As licitações públicas constituem um dos principais instrumentos de materialização das políticas públicas no Brasil. Mais do que procedimentos de aquisição de bens e serviços, elas representam um espaço de tradução das intenções do Estado em ações concretas que afetam diretamente a vida das pessoas. No campo da infraestrutura educacional, esse processo adquire relevância singular, pois as obras escolares — sejam construções, ampliações ou reformas — refletem escolhas estratégicas de investimento, visão de futuro e compromisso social com a educação.

Historicamente, o sistema de contratações públicas brasileiro passou por diferentes fases, cada uma marcada por avanços e limitações.

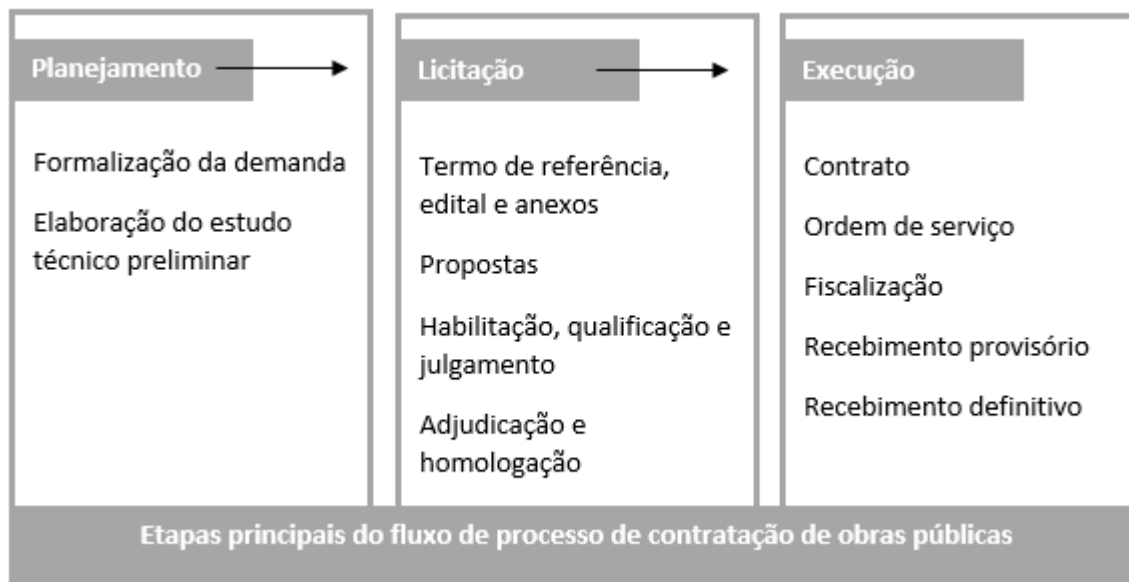
A Lei nº 8.666/1993, por décadas o principal marco legal, buscou consolidar princípios como isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa. No entanto, sua aplicação excessivamente formalista e burocrática reduziu o espaço para inovação e planejamento estratégico, levando a uma cultura de cumprimento de regras, em vez de busca de resultados.

A partir da década de 2010, o Estado brasileiro iniciou uma transição gradual para modelos mais flexíveis e orientados ao desempenho. O Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e, mais recentemente, a Lei nº 14.133/2021, simbolizam essa mudança de paradigma.

A Figura 1 apresenta uma representação simplificada das etapas administrativas e técnicas comumente envolvidas em processos licitatórios de obras públicas de infraestrutura. Essa estrutura foi considerada na formulação dos critérios de análise do levantamento bibliográfico que serão abordados na metodologia.



Figura 1 – Etapas típicas do processo de licitação de obras públicas de infraestrutura



A figura representa as três fases principais dos processos licitatórios: planejamento, licitação e execução.

Fonte: Elaboração própria

A nova legislação enfatiza o planejamento prévio, a gestão por competências, a análise do ciclo de vida, a sustentabilidade e a inovação como pilares das contratações públicas. Em vez de meramente fiscalizar, o gestor público é chamado a pensar estrategicamente e agir de forma empreendedora.

Contudo, apesar desse avanço normativo, a implementação prática dessas diretrizes enfrenta obstáculos. O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1799/2022, apontou que a maioria dos órgãos federais ainda não integra critérios de sustentabilidade e inovação aos seus editais de maneira sistemática.

A Controladoria-Geral da União (CGU, 2023) reforça que a ausência de capacitação e de indicadores padronizados limita o potencial transformador das licitações. Esses dados indicam que o problema é, antes de tudo, institucional e formativo — não basta alterar a lei; é necessário transformar as mentalidades e os sistemas de aprendizagem organizacional.

No âmbito da infraestrutura educacional, o desafio é ainda maior. O setor é marcado por alta complexidade técnica, múltiplos atores e forte impacto social.



O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável por programas como o Pro Infância, investe anualmente bilhões de reais na construção e reforma de escolas. No entanto, relatórios do MEC (2022) mostram que cerca de 20% das obras financiadas enfrentam atrasos, paralisações ou problemas de execução — muitas vezes não por falta de recursos, mas por falhas de planejamento e gestão.

Essas evidências reforçam a necessidade de compreender a licitação não como um fim em si mesma, mas como instrumento de política pública. Ela deve ser planejada de modo estratégico, considerando não apenas preço e prazo, mas também valor público, impacto educacional e sustentabilidade institucional.

Sob essa perspectiva, a licitação de obras educacionais passa a ter quatro dimensões fundamentais:

- Dimensão normativa – Assegura o cumprimento dos princípios legais e da integridade pública.
- Dimensão técnica – Envolve estudos de viabilidade, projetos executivos e gestão de obras.
- Dimensão estratégica – Considera o alinhamento das contratações aos objetivos institucionais e aos ODS.
- Dimensão simbólica e social – Representa o espaço em que a infraestrutura se converte em território de cidadania e inclusão.

Essas dimensões dialogam diretamente com os eixos conceituais deste artigo.

- A dimensão normativa requer servidores com visão empreendedora e compromisso ético;
- a dimensão técnica demanda inovação e gestão inteligente;
- a dimensão estratégica exige liderança e visão de futuro;
- e a dimensão simbólica traduz a sustentabilidade social e o valor público das ações estatais.

Assim, compreender o processo licitatório sob a ótica dos três eixos integrados significa deslocar o foco da mera conformidade para a criação de valor coletivo.



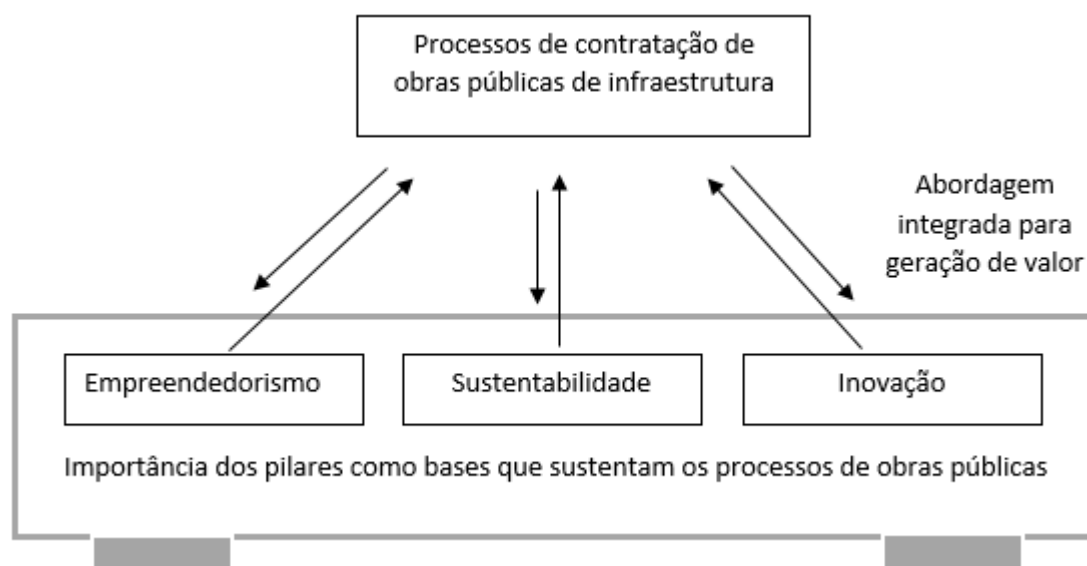
O gestor público deixa de ser executor de normas e passa a atuar como curador de políticas, mediando interesses, planejando impactos e construindo aprendizados institucionais. Como destaca Denhardt e Denhardt (2011), o novo serviço público é aquele que “serve, em vez de dirigir; colabora, em vez de controlar”.

Esse entendimento é particularmente relevante nas instituições federais de ensino, onde as obras de infraestrutura devem expressar valores pedagógicos e comunitários. A escola construída de forma sustentável e participativa não é apenas um prédio, mas um laboratório vivo de cidadania, onde a aprendizagem, a inovação e a responsabilidade social se materializam no cotidiano.

Em síntese, a licitação pública, quando compreendida em sua dimensão ampliada, torna-se espaço privilegiado de integração entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação.

A Figura 2 é um modelo conceitual que articula os três eixos estudados sugerindo caminhos para sua integração prática nos processos licitatórios de infraestrutura.

Figura 2 – Modelo conceitual de integração entre sustentabilidade, inovação e empreendedorismo em licitações.



A figura demonstra a importância dos três pilares como base para a qualificação dos processos de infraestrutura, destacando a necessidade de uma abordagem integrada para a geração de valor público.

Fonte: Elaboração própria



Essa representação evidencia que a aplicação dos três eixos não se restringe à fase de planejamento, mas deve permear todo o processo licitatório. Por exemplo, a fase de planejamento exige visão empreendedora e capacidade de antecipar riscos; a fase de julgamento deve considerar critérios de sustentabilidade e inovação; e a execução contratual demanda gestão inovadora, flexível e orientada a resultados.

#### 4. METODOLOGIA

O estudo em questão é, portanto, de natureza qualitativa, com caráter exploratório e reflexivo, classificado como trabalho em fase de desenvolvimento.

Adota a metodologia reflexiva, conforme proposta por Alvesson e Sköldberg (2000), que enfatiza o papel interpretativo do pesquisador e o diálogo constante entre teoria, dados e contexto. Essa abordagem compreende a produção científica como um processo dinâmico, iterativo e autorreflexivo, no qual o pesquisador analisa criticamente suas próprias interpretações e o ambiente em que o conhecimento é produzido.

A pesquisa foi organizada em duas etapas principais, que se complementam e sustentam a análise apresentada neste trabalho.

##### 4.1. Etapa 1 – Levantamento e sistematização da literatura

Nesta etapa, realizou-se um levantamento bibliográfico nas bases SCOPUS, Portal de Periódicos CAPES e CAFE, contemplando publicações entre 1997 e 2025. Foram utilizadas combinações de palavras-chave em português e inglês, com foco nos termos entrepreneurship, sustainability, innovation, public procurement e infrastructure.

Os critérios de seleção incluíram: (i) pertinência temática; (ii) recorte temporal; (iii) idioma; e (iv) relevância teórica para o campo da gestão pública. Após a coleta, as referências foram sistematizadas e classificadas conforme os três eixos de análise



— empreendedorismo, sustentabilidade e inovação — para subsidiar a revisão teórica e a identificação das lacunas de integração entre eles.

#### 4.2. Etapa 2 – Análise reflexiva e interpretação crítica

Com base no material coletado, aplicou-se a metodologia reflexiva para examinar e interpretar os conceitos centrais da literatura. O processo analítico envolveu quatro níveis de reflexão propostos por Alvesson e Sköldberg (2000):

- Interpretação empírica dos textos analisados;
- Análise teórica dos conceitos e abordagens;
- Reflexão crítica sobre as condições sociais e institucionais que influenciam a produção científica; e
- Autorreflexão do pesquisador sobre suas próprias perspectivas e pressupostos.

Essa abordagem permitiu compreender as convergências, divergências e lacunas teóricas existentes entre os três eixos temáticos, bem como suas implicações para a modernização da gestão pública e das licitações de infraestrutura educacional.

### 5. CONEXÕES ENTRE OS TRÊS EIXOS: O MODELO DOS 15 ELEMENTOS

A metodologia descrita no tópico anterior e o diálogo entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação revela que esses conceitos, embora oriundos de campos teóricos distintos, compartilham uma base comum: todos se orientam para a criação de valor — seja econômico, social, ambiental ou institucional.

Com base na revisão teórica apresentada, este estudo propõe um modelo conceitual integrador, composto por quinze elementos, distribuídos em três conjuntos inter-relacionados

Cada conjunto representa um eixo de competências essenciais à gestão pública contemporânea: o empreendedorismo público fornece o impulso transformador; a



sustentabilidade define os valores e diretrizes éticas; e a inovação oferece os meios e instrumentos para a execução criativa e eficaz das políticas.

A tabela 1 analisa estas dimensões revelando uma matriz de interconexões, na qual cada elemento de um eixo dialoga com elementos dos outros dois.

Tabela 1 – Modelo Integrador dos 15 Elementos

Eixo	Elemento 1	Elemento 2	Elemento 3	Elemento 4	Elemento 5
<b>Empreendedorismo (Filion)</b>	Visão de mundo (weltanschauung)	Visão de futuro	Energia e ação	Liderança colaborativa	Redes de relacionamento
<b>Sustentabilidade (ONU, TCU, CGU)</b>	Ambiental	Social	Econômico	Institucional	Cultural/ formativo
<b>Inovação (Aranha, De Paula, Bason)</b>	Racionalidade técnica	Criatividade e intuição	Gestão de riscos	Foco em valor público	Aprendizagem institucional

Fonte: Elaboração própria

A análise dessas dimensões revela uma matriz de interconexões, na qual cada elemento de um eixo dialoga com elementos dos outros dois.

Essas relações configuram um sistema dinâmico de aprendizado e retroalimentação, no qual a ação empreendedora é orientada por valores sustentáveis e viabilizada por práticas inovadoras.

### 5.1. Empreendedorismo e Sustentabilidade

A conexão entre empreendedorismo e sustentabilidade manifesta-se principalmente na liderança com propósito. O gestor público empreendedor não busca apenas eficiência administrativa, mas geração de impacto social positivo.



Quando lidera processos licitatórios sustentáveis, ele internaliza valores éticos e institucionais que orientam decisões de longo prazo.

Por exemplo, ao elaborar um edital para construção de escola, a visão empreendedora permite enxergar o potencial de a obra gerar emprego local, utilizar materiais sustentáveis e promover equidade.

Assim, a energia e a ação (Filion) encontram correspondência direta na dimensão social da sustentabilidade.

Essa interseção também envolve o reconhecimento da sustentabilidade como campo de oportunidades. Enquanto o paradigma tradicional a via como restrição (custos adicionais, exigências técnicas), o empreendedor público a entende como espaço de criação de valor.

Essa mudança de olhar é fruto da educação empreendedora sensibilizadora, que desenvolve a capacidade de perceber interdependências e agir de modo colaborativo.

## 5.2. Empreendedorismo e Inovação

A ligação entre empreendedorismo e inovação é clássica na literatura, mas ganha contornos específicos no setor público. Enquanto no setor privado a inovação está associada à competitividade, no público ela se relaciona à legitimidade e à geração de valor coletivo.

O empreendedorismo fornece o impulso criativo e a disposição para o risco, enquanto a inovação oferece ferramentas e metodologias para a execução.

No contexto das licitações, essa relação é evidente na aplicação de metodologias inovadoras, como o Building Information Modeling (BIM), o uso de indicadores de desempenho e a gestão eletrônica dos contratos. Essas práticas refletem a racionalidade técnica da inovação, mas só se tornam efetivas quando acompanhadas de liderança empreendedora e visão de propósito.

Além disso, a relação entre os dois eixos estimula a aprendizagem institucional.



Como afirma Hartley (2015), a liderança inovadora é aquela que estimula o aprendizado coletivo, transforma erros em oportunidades e institucionaliza o conhecimento.

Em outras palavras, empreender e inovar no setor público é aprender a aprender.

### 5.3. Sustentabilidade e Inovação

A interação entre sustentabilidade e inovação é o elo que permite concretizar a responsabilidade social por meio de soluções criativas.

A inovação tecnológica e metodológica deve ser orientada por critérios de sustentabilidade para não gerar desequilíbrios ou exclusões. Como defende De Paula (2023), a nova Lei de Licitações incentiva a inovação não como fim, mas como meio para alcançar resultados sustentáveis.

Um exemplo concreto é a adoção de sistemas de gestão de resíduos e reaproveitamento de água em obras públicas. Essas soluções combinam inovação técnica e sustentabilidade ambiental, ao mesmo tempo em que reduzem custos no ciclo de vida do empreendimento.

Outro exemplo é a criação de editais de inovação social, nos quais empresas e universidades colaboram para resolver problemas de infraestrutura escolar, fortalecendo a dimensão formativa e cultural da sustentabilidade.

Essa conexão reforça a importância de governos adaptativos, capazes de responder a problemas complexos de maneira criativa, colaborativa e ética.

### 5.4. Empreendedorismo, Sustentabilidade e Inovação: interseção plena

No ponto de convergência entre os três eixos, emerge o que este estudo denomina de liderança pública integradora — um perfil de gestor capaz de equilibrar visão estratégica, responsabilidade ética e capacidade de inovação.



Esse profissional não apenas cumpre normas, mas atua como mediador de sentidos, traduzindo princípios abstratos em práticas concretas.

A liderança integradora é aquela que:

- Compreende o contexto (visão de mundo);
- Projeta resultados de longo prazo (visão de futuro);
- Mobiliza pessoas e recursos (liderança);
- Age com ética e sensibilidade social (sustentabilidade);
- Institucionaliza o aprendizado (inovação).

No campo das licitações educacionais, esse tipo de liderança se manifesta quando o gestor considera, em um mesmo processo, o custo do ciclo de vida, o impacto ambiental, a acessibilidade, a participação da comunidade e a inovação tecnológica.

Trata-se de uma liderança que pensa de forma sistêmica e age de forma colaborativa.

## 5.5. Implicações teóricas e práticas do modelo

O modelo dos 15 elementos oferece três contribuições centrais:

- Teórica – propõe uma estrutura conceitual capaz de integrar dimensões até então tratadas de forma isolada, avançando na literatura de administração pública.
- Metodológica – fornece um instrumento analítico aplicável à avaliação de processos licitatórios e programas institucionais.
- Prática – orienta o desenvolvimento de competências em servidores públicos, subsidiando formações, laboratórios de inovação e políticas de capacitação.

Sua aplicação prática pode apoiar o planejamento de licitações de obras públicas educacionais, estimulando a adoção de critérios inovadores e sustentáveis.

Ao mesmo tempo, serve como guia de autodesenvolvimento para gestores e equipes, que podem identificar quais dimensões do modelo estão mais ou menos desenvolvidas em suas instituições.



Assim, o modelo não é apenas uma síntese teórica, mas uma ferramenta de transformação institucional, alinhada aos princípios da nova administração pública empreendedora, ética e reflexiva.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise teórico-documental realizada, aliada à leitura crítica de relatórios institucionais (TCU, CGU, FNDE, MEC) e à observação empírica da realidade das licitações públicas em infraestrutura educacional, permite identificar tendências, lacunas e oportunidades que configuram o atual cenário de integração entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação no setor público.

Os resultados, discutidos a seguir, estão organizados de modo a evidenciar as conexões práticas entre os três eixos, com base nos quinze elementos do modelo conceitual proposto. A análise indica que a administração pública vive uma fase de transição paradigmática — saindo da racionalidade predominantemente legalista para uma racionalidade estratégica e reflexiva, na qual o valor público emerge como novo critério de legitimidade.

### 5.1. O fortalecimento da cultura empreendedora no setor público

Um dos resultados mais expressivos é o reconhecimento de que a efetiva transformação das licitações públicas exige a consolidação de uma cultura empreendedora nas instituições. Essa cultura não se restringe à criação de novos procedimentos, mas envolve uma mudança na forma de pensar e agir dos servidores.

Verificou-se que os gestores que demonstram as cinco competências empreendedoras de Fillion (1993) — visão de mundo, visão de futuro, energia, liderança e redes — tendem a atuar de forma mais proativa e colaborativa, buscando soluções criativas mesmo diante das limitações legais.

Um exemplo emblemático ocorre em instituições federais de ensino que têm criado comissões intersetoriais de obras e sustentabilidade. Nesses casos, a liderança empreendedora articula diferentes setores — engenharia, planejamento,



licitações e meio ambiente —, promovendo integração de saberes e corresponsabilidade.

Essas práticas fortalecem a visão de que a licitação é um processo educativo e colaborativo, e não um ato isolado.

No entanto, a pesquisa documental também revela que ainda predominam modelos mentais conservadores, em que a inovação é vista como risco e a criatividade é reprimida por medo de sanções.

Além disso, em muitos momentos a rigidez e engessamento burocrático das diversas etapas dos processos licitatórios atuam no sentido oposto à motivação dos profissionais para buscar fazer algo diferente que agregue valor e não seja apenas a repetição de check lists e procedimentos operacionais padronizados.

Como observam Denhardt e Denhardt (2011), essa lógica reativa impede que o servidor público exerça o papel de mediador de interesses e de agente de aprendizagem institucional.

É nesse ponto que a educação empreendedora com foco na sensibilização mostra-se essencial — não apenas para ensinar técnicas, mas para formar atitudes voltadas à ação responsável e reflexiva.

## 5.2. A sustentabilidade como eixo transversal da gestão

Outro resultado relevante diz respeito à ampliação do entendimento da sustentabilidade como princípio transversal da gestão pública.

Tradicionalmente associada a questões ambientais, a sustentabilidade passou a ser compreendida como um valor sistêmico, presente em todas as etapas do processo licitatório — do planejamento à execução e monitoramento.

Os cinco componentes da sustentabilidade (ambiental, social, econômico, institucional e cultural/formativo) mostram-se interdependentes e indispensáveis à qualidade e legitimidade das políticas públicas.



No caso das obras educacionais, isso se traduz, por exemplo, na inclusão de critérios de eficiência energética, acessibilidade universal e reaproveitamento de resíduos, mas também em práticas de governança ética e transparência ativa.

Estudos da CGU (2023) demonstram que editais que contemplam indicadores de sustentabilidade têm maior taxa de conclusão sem aditivos de prazo e custo.

Esses dados reforçam a idéia de que a sustentabilidade não é um obstáculo burocrático, mas um fator de eficiência e inovação.

A dimensão cultural e formativa da sustentabilidade merece destaque: em muitas instituições, as obras públicas têm potencial para serem convertidas em laboratórios vivos de aprendizagem ambiental e cidadã, aproximando alunos e comunidade do debate sobre o uso racional dos recursos públicos.

Assim, o espaço físico da escola torna-se um símbolo de aprendizagem sustentável, onde se materializam valores sociais e ambientais.

### **5.3. A inovação como prática cotidiana de gestão**

Os resultados também evidenciam uma evolução significativa na percepção da inovação no setor público.

Deixou de ser entendida como um evento excepcional — uma ideia brilhante isolada — e passou a ser reconhecida como uma prática cotidiana, relacionada à capacidade institucional de aprender, adaptar e melhorar continuamente.

Nos últimos anos, experiências de laboratórios de inovação em governo (GovLabs) e escolas de governo têm se expandido no Brasil, incentivando a experimentação de novas metodologias de gestão.

No contexto das licitações, observa-se o uso crescente de ferramentas como o BIM (Building Information Modeling), que permite simulações integradas e redução de retrabalho em projetos de obras públicas.

Essas iniciativas refletem duas dimensões do modelo proposto: a racionalidade técnica e a aprendizagem institucional.



Contudo, o avanço ainda é desigual: enquanto alguns órgãos adotam cultura de inovação aberta, outros permanecem presos a lógicas hierárquicas e avessas ao erro.

Como ressalta Bason (2010), a inovação pública requer ambientes de confiança e tolerância ao aprendizado.

Sem isso, mesmo as melhores tecnologias se tornam meros instrumentos burocráticos.

Por isso, inovar no setor público é, antes de tudo, um ato de coragem institucional.

#### **5.4. Lacunas institucionais e barreiras à integração dos eixos**

A análise também revelou lacunas estruturais que dificultam a consolidação do modelo de integração dos 15 elementos.

As principais são:

- Descontinuidade administrativa: projetos inovadores e sustentáveis perdem fôlego a cada mudança de gestão;
- Capacitação fragmentada: prevalece a oferta de treinamentos técnicos, sem articulação com o desenvolvimento de competências comportamentais;
- Ausência de indicadores integrados: sustentabilidade, inovação e valor público são avaliados de forma isolada;
- Cultura punitiva: a gestão do risco é substituída pelo medo da responsabilização, o que inibe a criatividade.

Essas barreiras confirmam a necessidade de um novo paradigma de governança pública, pautado no equilíbrio entre conformidade e protagonismo.

Como defendem Emmendoerfer (2019) e Hartley (2015), o verdadeiro gestor público inovador é aquele que compreende o valor da norma, mas não se aprisiona nela; que age com responsabilidade, mas também com autonomia e propósito.



### 5.5. Boas práticas e experiências emergentes

Apesar dos desafios, há sinais de transformação institucional.

Diversas iniciativas podem incorporar, de maneira criativa, os princípios dos três eixos. Nessas experiências, a licitação deixaria de ser mero ato administrativo e passaria a ser parte de uma estratégia de aprendizagem ambiental e social, confirmando que a integração proposta não é apenas teórica: ela possui potencial para ser viável e replicável, desde que apoiada por liderança visionária e ambientes de aprendizagem colaborativa.

### 5.6. Síntese interpretativa

Os resultados permitem afirmar que a integração dos eixos empreendedores, sustentáveis e inovadores tem potencial para redefinir o papel do servidor público, que passaria a atuar como curador de políticas e promotor de valor público.

Essa mudança, entretanto, não deve ocorrer por imposição normativa, mas por amadurecimento institucional — um processo de formação contínua, em que teoria e prática se retroalimentam.

Assim, os quinze elementos do modelo não devem ser entendidos como checklist, mas como campos de desenvolvimento profissional e organizacional.

Cada órgão, ao adotar o modelo, pode identificar quais dimensões estão mais consolidadas e quais exigem investimento formativo.

Em última instância, a discussão dos resultados confirma que a gestão pública empreendedora, sustentável e inovadora não é uma utopia, mas uma possibilidade concreta, desde que ancorada em valores de ética, colaboração e aprendizado.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico desenvolvido neste artigo permite afirmar que a integração entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação constitui não apenas um ideal



teórico, mas um imperativo prático para a gestão pública contemporânea — especialmente no campo das obras públicas de infraestrutura educacional.

Os resultados evidenciam que o desafio central da administração pública brasileira não reside apenas em aperfeiçoar procedimentos ou modernizar sistemas, mas em redefinir mentalidades e cultivar competências institucionais capazes de articular visão, propósito e ação.

A questão que orientou este estudo — quais são as conexões e interfaces entre empreendedorismo, inovação e sustentabilidade no âmbito das licitações públicas de infraestrutura educacional? — revelou-se fecunda ao demonstrar que os três eixos se interdependem e se fortalecem mutuamente.

O empreendedorismo público fornece o impulso e a energia transformadora; a sustentabilidade oferece os princípios éticos e de responsabilidade coletiva; e a inovação traduz essas intenções em práticas concretas, capazes de gerar valor público mensurável.

A proposta do modelo dos 15 elementos mostrou-se útil como estrutura teórica e como instrumento de análise. Ela permite compreender o funcionamento das licitações sob uma perspectiva ampliada, em que os resultados não se limitam ao cumprimento de metas financeiras, mas incluem o fortalecimento da cultura organizacional, a aprendizagem coletiva e o impacto social das obras.

Ao conectar cinco competências empreendedoras, cinco componentes da sustentabilidade e cinco dimensões da inovação, o modelo revela um caminho possível para o equilíbrio entre eficiência, ética e transformação institucional.

## 7.1. Contribuições teóricas e metodológicas

Do ponto de vista teórico, este artigo contribui ao propor uma leitura integradora de três campos frequentemente tratados de forma dissociada.

Enquanto parte da literatura sobre empreendedorismo público enfatiza o protagonismo individual, este estudo enfatiza sua dimensão coletiva e formativa,



destacando a importância da educação empreendedora e da sensibilização como bases para a inovação e a sustentabilidade.

No eixo da sustentabilidade, amplia-se a compreensão de que o tema ultrapassa a dimensão ambiental e incorpora as dimensões institucional e cultural, fundamentais para a consolidação de práticas éticas e transparentes.

Já no eixo da inovação, o artigo reforça a perspectiva de aprendizagem institucional contínua, em consonância com autores como Bason (2010) e Hartley (2015).

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem reflexiva e aplicada, característica dos programas de mestrado profissional, que privilegiam o diálogo entre teoria e prática.

A estrutura proposta — articulando revisão teórica, análise documental e elaboração de modelo conceitual — pode ser replicada em outras pesquisas sobre políticas públicas, gestão de obras e governança sustentável.

## 7.2. Recomendações práticas para gestores públicos

Com base nas evidências analisadas, destacam-se algumas recomendações práticas voltadas a gestores, dirigentes e servidores envolvidos em processos licitatórios de infraestrutura educacional:

- Incorporar a visão de valor público como critério de decisão, equilibrando custo, qualidade e impacto social.
- Promover formações empreendedoras e sensibilizadoras, com foco no desenvolvimento das competências de Filion (1993).
- Estabelecer indicadores integrados de sustentabilidade e inovação, articulando resultados econômicos, ambientais e educacionais.
- Estimular a criação de redes e comunidades de prática entre instituições, compartilhando soluções e aprendizados.
- Reforçar a liderança integradora, capaz de unir técnica, ética e propósito.



Essas recomendações partem do entendimento de que a inovação institucional começa nas pessoas.

Quando servidores públicos são estimulados a agir com autonomia responsável, propósito e empatia, as licitações deixam de ser procedimentos formais e tornam-se estratégias de transformação coletiva.

### 7.3. Agenda de pesquisa e continuidade

Reconhece-se que este estudo possui caráter exploratório e teórico.

A consolidação do modelo proposto requer validação empírica, por meio de estudos de caso, pesquisa-ação e aplicação de instrumentos de avaliação em órgãos públicos distintos.

Sugere-se que pesquisas futuras examinem:

- Como os quinze elementos se manifestam em diferentes contextos institucionais;
- De que modo os indicadores de valor público podem ser operacionalizados nas licitações;
- Quais estratégias formativas mais eficazes para o desenvolvimento das competências empreendedoras e sustentáveis.

Essa continuidade permitirá transformar o modelo em uma ferramenta prática de gestão, apta a orientar políticas de capacitação, avaliação e inovação no serviço público.

### 7.4. Fechamento reflexivo

Ao final deste percurso, permanece a convicção de que a gestão pública é, antes de tudo, uma prática educativa.

Licitar, planejar e construir não são apenas atos administrativos, mas processos de aprendizagem coletiva, onde se entrelaçam técnica, ética e propósito.



A integração entre empreendedorismo, sustentabilidade e inovação simboliza a busca por um novo paradigma de administração pública — mais humana, colaborativa e orientada para o futuro.

Como toda aprendizagem, trata-se de um processo inacabado, que se renova a cada projeto, a cada obra e a cada servidor disposto a agir com sentido e sensibilidade.

Dessa forma, a mensagem que se projeta deste trabalho é clara: as licitações públicas podem e devem ser instrumentos de desenvolvimento humano e institucional.

Quando orientadas por visão empreendedora, valores sustentáveis e práticas inovadoras, tornam-se sementes de uma gestão pública mais justa, eficiente e inspiradora — uma gestão capaz de construir, em cada escola, o símbolo concreto de um futuro possível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGU; CGU. Guia nacional de contratações sustentáveis. Brasília: Advocacia-Geral da União; Controladoria-Geral da União, set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

ALVESSON, M.; SKÖLDBERG, K. Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research. London: SAGE Publications, 2000.

ARANHA, E. A.; GARCIA, N. A. Responsabilidade social corporativa e empreendedorismo: evidências e fragilidades. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 11, n. 24, p. 260–288, nov. 2013. DOI: 10.21527/2237-6453.2013.24.260-288. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/665>. Acesso em: 10 out. 2025.

ARANHA, E. A.; SANTOS, R.; GARCIA, P. Empreendedorismo público e competências empreendedoras. São Paulo: Atlas, 2018.

BASON, C. Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society. Bristol: Policy Press, 2010. ISBN 978-1847426338.



BAVARESCO, Alessandra Daniela. Proposta de implantação do sistema de compras públicas sustentáveis em uma instituição federal de ensino superior. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 27 jun. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/4656>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 out. 2025.

BRUNDTLAND, G. H. (Ed.). Our Common Future. Oxford: Oxford University Press / United Nations, 1987.

DE PAULA, R. F. Administração pública e o incentivo à inovação na nova Lei de Licitações: reflexões sobre um novo paradigma para o controle das contratações públicas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 101–120, mai./out. 2023. DOI: 10.52028/tce-sc.v01.i01.ART05.ES. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2023-10/RTCESC\\_01\\_Cmplt.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2023-10/RTCESC_01_Cmplt.pdf). Acesso em: 10 out. 2025.

DENHARDT, J.; DENHARDT, R. The New Public Service: Serving, Not Steering. 3. ed. New York: M.E. Sharpe, 2011.

EMMENDOERFER, M. L. Empreendedorismo público e inovação governamental. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FILION, L. J. Vision and Relations: Elements for an Entrepreneurial Metamodel. International Small Business Journal, v. 9, n. 2, p. 26–40, 1991. DOI: 10.1177/026624269100900202.

HARTLEY, J. Ten Propositions about Public Leadership. International Journal of Public Leadership, v. 14, n. 4, p. 202–217, 2018. DOI: 10.1108/IJPL-09-2018-0041. Disponível em: <https://oro.open.ac.uk/57367/1/57367.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

LACKÉUS, M. Entrepreneurship in Education: What, Why, When, How. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2015/06. Paris: OECD Publishing, 2015. DOI: 10.1787/cccac96a-en.

MARIANO, Byron de Oliveira. Práticas de sustentabilidade relacionadas a materiais de consumo e compras e contratações sustentáveis relativos aos Planos de Logística Sustentável: uma investigação sobre a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande. Acesso em: 10 out. 2025.

MULGAN, G. The Process of Social Innovation. Innovations: Technology, Governance, Globalization, v. 1, n. 2, p. 145–162, 2006. DOI: 10.1162/itgg.2006.1.2.145.



NEVES, Eliabes. A sustentabilidade como referência para as contratações públicas: um poder-dever da administração à luz da Lei 14.133/21. *Observatorio Latinoamericano de la Contratacion Pública – OLEL*, v. 22, n. 3, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n3-200. Disponível em:

<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/394>.

Acesso em: 10 out. 2025.

NYAME-ASIAMA, F.; TAPINOS, E.; BRITZELMAIER, B. A regenerative business framework for the transition to a sustainable economy. *Sustainable Production and Consumption*, v. 38, p. 452–467, 2023. DOI: 10.1016/j.spc.2023.01.013.

OECD; EUROSTAT. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. 4. ed. Paris: OECD Publishing / Eurostat, 2018. DOI: 10.1787/9789264304604-en.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

QUEIROZ, L. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão sob a ótica dos servidores. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 779–799, jul./ago. 2010. DOI: 10.1590/S0034-76122010000400005.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas*. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2025.

TEIXEIRA, C.; AZEVEDO, R. A agenda ambiental pública e as barreiras à sustentabilidade nas contratações públicas federais. *Revista Gestão e Sociedade*, v. 7, n. 2, p. 318–334, 2013. DOI: 10.21171/ges.v7i2.1921.

