

Os determinantes do intraempreendedorismo no setor público: uma revisão integrativa de estudos de caso

Determinants of Intrapreneurship in the Public Sector: An Integrative Review of Case Studies

Los Determinantes del Intraemprendimiento en el Sector Público: Una Revisión Integrativa de Estudios de Caso

Grupo temático 10 - Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

Mariana Marques Vidal, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Evellyn Delgado Abelha, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Carlos Eduardo Silva Gonçalves, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Edson de Paula Rodrigues Mendes, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Ilana Trombka, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

RESUMO

O intraempreendedorismo, tema de pesquisa em ascensão, é um elemento que oferece oportunidades de desenvolvimento e sustentabilidade às organizações por meio de iniciativas e ideias dos próprios funcionários. Na administração pública, a prática é crucial para gerar inovação a fim de enfrentar desafios complexos e responder às crescentes expectativas dos cidadãos. Nesse contexto, este estudo objetivou identificar e analisar os determinantes da inovação intraempreendedora no setor público. Para tal, realizou-se uma revisão integrativa de artigos de estudos de caso publicados em quatro bases de dados. A análise de conteúdo seguiu o protocolo metodológico de Cavalcante e Camões - autores que investigaram quais seriam os determinantes da inovação. Os principais achados revelam que as inovações na área pública têm abordagens participativas (*bottom-up* e horizontal). Os fatores determinantes mais recorrentes foram o estilo de liderança, a criatividade, o comprometimento/satisfação dos servidores e a pressão externa, indicando que estímulos internos e externos são decisivos. Este trabalho constatou que a inovação no setor público é impulsionada por uma combinação de fatores e que existe um notável potencial transformador dentro das próprias instituições, sendo essencial a continuidade das investigações para fortalecer a capacidade do Estado de inovar com base em evidências.

Palavras-chave: intraempreendedorismo; setor público; inovação; estudo de caso.

ABSTRACT

Intrapreneurship, a growing research topic, offers organizations opportunities for development and sustainability through employee initiatives and ideas. In public administration, this practice is crucial for generating innovation to address complex challenges and meet citizens' growing expectations. In this context, this study aimed to identify and analyze the determinants of intrapreneurial innovation in the public sector. To this end, an integrative review of case study articles published in four databases was conducted. The content analysis followed the methodological protocol of Cavalcante and Camões, authors who investigated the determinants of innovation. The main findings reveal that innovations in the public sector have participatory approaches (*bottom-up* and horizontal). The most common determining factors were leadership style, creativity, employee commitment/satisfaction, and external pressure, indicating that both internal and external stimuli are decisive. This study identified that innovation in the public sector is driven by a combination of factors and that there is a remarkable transformative potential within the institutions themselves. Continued investigation is essential to strengthen the State's capacity to innovate based on evidence.

Keywords: intrapreneurship; public sector; innovation; case study.

RESUMEN

Este estudio busca identificar y analizar los factores influyentes (determinantes) de la innovación intraempreendedora en el sector público. Para ello, se realizó una revisión integradora de artículos de estudio de caso nacionales e internacionales sobre el tema. Los artículos se sometieron a un análisis de contenido basado en un protocolo metodológico desarrollado por autores que investigaron los determinantes de la innovación. Los resultados revelan que las innovaciones en el sector público tienen enfoques participativos, siendo el liderazgo, la creatividad, el compromiso/satisfacción de los empleados y la presión externa los determinantes más comunes, lo que indica que los estímulos internos y externos son decisivos. Se encontró un notable potencial innovador dentro

de las propias organizaciones, y comprender los determinantes es esencial para estimular la capacidad del Estado para la innovación basada en la evidencia.

Palabras clave: intraemprendimiento; sector público; innovación; estudio de caso.

1. Introdução

O intraempreendedorismo, tema de pesquisa recente e em ascensão, proporciona desenvolvimento e sustentabilidade às organizações (Hernández-Perlines et al., 2022). Trata-se de um sistema acelerador de mudanças dentro das empresas para criar valor econômico por meio do impulso empreendedor dos próprios funcionários (Pinchot, 1985).

Estudos apontam que o intraempreendedorismo é essencial para o sucesso das organizações, já que ajuda a fomentar práticas inovadoras (Nafari et al., 2024). Sob tal lógica, a administração pública também precisa empreender internamente e inovar (Valadares & Emmendoerfer, 2015). Governos estão sendo direcionados a “ações criativas e abordagens inovadoras devido a inúmeros desafios enfrentados” como “a globalização, o combate às desigualdades, o respeito à diversidade e a busca de uma boa governança e de uma gestão pública eficiente” (Costa Filho et al., 2018, p. 6).

Explorar o intraempreendedorismo no setor público e o que impulsiona a inovação é necessário, pois trabalhos recentes indicam o empreendedorismo “como forma de gerar mais valor ao cidadão através da inovação e da melhoria da gestão nas organizações públicas” (Gomes & Emmendoerfer, 2023, p. 361). Enquanto área de pesquisa, o intraempreendedorismo tem um longo caminho a percorrer, sendo pertinente analisar seus antecedentes e suas consequências (Hernández-Perlines et al., 2022).

Diante desse contexto, este artigo busca responder à seguinte questão: quais são os fatores determinantes da inovação intraempreendedora no setor público? Para identificá-los e analisá-los, realizou-se uma revisão integrativa de artigos com estudos de caso sobre o tema, a fim de categorizar o estágio, os tipos, os objetivos, os resultados e os determinantes da inovação.

O levantamento da produção acadêmica de periódicos nacionais e internacionais foi realizado por meio de busca em quatro bases de dados. Os artigos selecionados passaram por uma análise de conteúdo com base no protocolo metodológico de Cavalcante e Camões (2017), que investigaram os determinantes da inovação e os aplicaram ao contexto da administração pública.

2. Intraempreendedorismo e inovação

O termo intraempreendedorismo foi conceituado por Gifford Pinchot III como um “sistema revolucionário para acelerar a inovação em grandes empresas, usando melhor seus talentos empreendedores” (Pinchot, 1985, p. xii). Significa aproveitar uma oportunidade e gerar valor econômico dentro da empresa por meio dos próprios funcionários, os quais ele chamou de *dreamers who do*¹, ou seja, que assume a responsabilidade de criar (Pinchot, 1985).

Hernández-Perlines et al. (2022) em uma pesquisa de revisão de literatura apontam que o intraempreendedorismo é uma subárea do empreendedorismo. Joseph Schumpeter e Peter Drucker enfatizaram que empreender abrange “fazer coisas novas ou fazer de uma nova maneira coisas que já estão sendo feitas”, consistindo, assim, o ato de inovar em um dos elementos do empreendedorismo (Longenecker & Schoen, 1985, p. 26).

Dessa mesma forma, o intraempreendedorismo possui o papel de fomentar a inovação no interior das organizações (Silva, 2019; Nafari et al., 2024). Segundo Costa Filho et al. (2018, p. 3), “a inovação é uma condição *sine qua non* para a prática intraempreendedora”. A relação intrínseca entre inovar e (intra)empreender também é compartilhada por Gomes e Emmendoerfer (2023), já que para eles a inovação é resultante de um ambiente no qual exista estímulo às práticas empreendedoras.

3. Serviço público intraempreendedor e inovador

No ambiente da administração pública, com pressões orçamentárias e uma progressiva necessidade de serviços para o cidadão, a inovação pode ser aquele elemento inseparável do empreendedorismo e a saída para se fazer mais com menos (Gomes & Emmendoerfer, 2023). A definição de intraempreendedorismo no setor público é similar à do setor privado, pois é “um empreendedorismo desenvolvido no interior das organizações públicas”

¹ sonhadores que realizam.

(Costa Filho et al., 2018, p. 3). É um processo organizacional “que resulta em atividades inovadoras, tais como o desenvolvimento de serviços novos ou já existentes, tecnologias, técnicas administrativas e melhoria de novas estratégias” (Gomes & Emmendoerfer, 2023, p. 363).

Tal prática passou a ser mais evidente e estimulada no Brasil a partir do movimento da Nova Administração Pública que teve o intuito de fazer uma mudança na forma de gerir, com destaque para a descentralização, a delegação e o incentivo à inovação e à criatividade (Silva et al., 2018). Essa disposição para inovar também vem dos obstáculos da governança pública, que é substancial “para ampliar a transparência fomentada pela nova configuração da gestão pública, como a governança da Era Digital” (Silva et al., 2018, p. 99).

Inovar no setor público pode ser criar e implementar uma ideia “cujo protagonismo é exercido, pelo menos inicialmente, por pessoas que demonstram comportamentos empreendedores na administração pública” (Emmendoerfer, 2019, p. 22). A vantagem de as organizações investirem no estímulo aos intraempreendedores faz com que sejam criados “ambientes mais flexíveis, onde imperam a criatividade e a inovação, aspectos importantes para a resolução de problemas em um ambiente complexo e competitivo” (Gomes & Emmendoerfer, 2023, p. 361).

4. Determinantes da inovação

Para identificar e compreender o que favorece as práticas inovadoras no setor público, Cavalcante e Camões (2017) estudaram uma importante dimensão da inovação: os determinantes (impulsionadores ou *drivers*), que podem ser entendidos como fatores influentes. Segundo os pesquisadores, “prevalece a falta de conhecimento baseado em evidências sobre as diferentes dimensões da inovação, o que dificulta a capacidade do Estado de inovar e, assim, prestar melhores serviços” (Cavalcante & Camões, 2017, p. 30).

Por isso, eles realizaram uma extensa revisão bibliográfica na literatura nacional e internacional. O esforço os levou a classificar os determinantes da inovação em quatro níveis: organizacional; ambiental; características da inovação e individual (Cavalcante & Camões, 2017). Em cada uma das divisões, os autores elencaram e descreveram os determinantes encontrados (21 no total), conforme Tabela 1.

Tabela 1

Níveis e Fatores Determinantes da Inovação

Nível	Fator	Descrição
Organizacional	Recursos de folga (<i>slack</i>)	Disponibilidade de pessoal, financeiro, tempo, estrutura e/ou recursos tecnológicos
	Estilo de liderança	Apoio e visão dos líderes
	Aversão ao risco/Espaço para aprendizagem	Cultura organizacional que valoriza a “tentativa e erro”
	Incentivos/Prêmios	Política de incentivos e/ou prêmios contínuos para funcionários
	Estrutura organizacional	Organização com metas de estruturação claras e eficazes
Ambiental	Pressão externa	Atenção da mídia e/ou demandas políticas/sociais
	Cooperação em rede e interorganizacional	Inovação como resultado da participação em redes e/ou outras relações entre organizações
	Isomorfismo	Organização semelhante adotando a mesma inovação
	Concorrência	Concorrência entre organizações
	Aspectos regulatórios	Necessidade de adaptação às mudanças no sistema jurídico

Inovação características	Facilidade	Fácil de implementar, baixa complexidade
	Vantagem relativa	Mais vantajoso que o processo/serviço anterior
	Compatibilidade	Compatível com o modus operandi da organização/política
	Replicabilidade	Possibilidade de replicação em outras instituições
	Custo-benefício	Custo relativamente baixo em comparação com os benefícios da inovação
Individual	Autonomia funcional	Empoderamento, voz e influência da equipe
	Condições profissionais	Estabilidade, mobilidade e flexibilidade no trabalho
	Conhecimento e Talento	Experiência e Qualificação Profissional
	Criatividade	Capacidade de criar novas ideias/soluções para resolver problemas
	Compromisso/Satisfação	Funcionários comprometidos e/ou satisfeitos no ambiente de trabalho
	Aceitação de inovação	Satisfação com os resultados

Nota. Adaptado de Cavalcante e Camões (2017).

O estudo de Cavalcante e Camões também identificou outras dimensões que impactam as ações inovadoras e compõem a análise feita por eles. Entre elas, três abordagens de tomada de decisão: *top-down* (inovação vinda de decisões ou envolvimento de políticos/funcionários/gestores de topo); *horizontal* (inovação como um processo de cocriação entre equipes/funcionários de nível baixo e médio com líderes); e *bottom-up* (inovação pela equipe/funcionários de baixo nível sem os líderes) (Cavalcante & Camões, 2017).

Conforme os autores, a inovação possui dois estágios: geração (criada internamente na organização) ou adoção (ideia externa incorporada). Sobre os tipos de inovação (Tabela 2), foram descritos quatro no total: de serviços; de processos; tecnológica de processo; e em processos administrativos (Cavalcante & Camões, 2017). No quesito objetivos e resultados da inovação (Tabela 3), os pesquisadores encontraram e listaram sete itens: eficácia, eficiência, qualidade, economia, resposta ao ambiente externo, satisfação do usuário e envolvimento social (Cavalcante & Camões, 2017).

Tabela 2

Tipos de inovação

Tipo	Descrição
Inovação de serviços	A introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes e a oferta de serviços existentes para novos clientes.
Inovação de processos	Foco interno e visa aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens ou serviços aos clientes.

Inovação tecnológica de processos	Novos elementos introduzidos no sistema de produção ou operação de serviços de uma organização para produzir seus produtos ou prestar seus serviços aos cidadãos.
Inovação em processos administrativos	Novas abordagens e práticas para motivar e recompensar os membros da organização, elaborar estratégias e estruturas de tarefas e unidades e modificar processos de gestão.

Nota. Adaptado de Cavalcante e Camões (2017).

Tabela 3

Objetivos e resultados da inovação

Objetivo/Resultado	Descrição
Eficácia	O grau em que algo é bem-sucedido em produzir um resultado desejado.
Eficiência	Resultados máximos com o mínimo de recursos, energia ou tempo.
Qualidade	O grau de excelência de alguma ação (altos padrões ou resultados aprimorados).
Economia	Minimizar os custos de uma atividade sem comprometer os padrões de qualidade.
Resposta ao ambiente externo	Atender às demandas externas à organização.
Satisfação do usuário	Melhorar a percepção do serviço.
Envolvimento social	Engajar setores externos à organização (cidadãos, empresas ou terceiro setor).

Nota. Adaptado de Cavalcante e Camões (2017).

Com base nesses dados encontrados na literatura, Cavalcante e Camões (2017) investigaram os aspectos cruciais da inovação na gestão pública - especialmente os fatores ou impulsionadores influentes - nas iniciativas finalistas e vencedoras do Prêmio Federal de Inovação em Gestão criado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Assim, para saber o que influenciou a inovação relatada nos casos finalistas e vencedores do prêmio, foi construído um protocolo de análise com as seguintes variáveis: estágio; abordagem de tomada de decisão; tipo; objetivos e resultados; e os fatores determinantes da inovação. Os autores também acrescentam às variáveis a localização da organização; a área temática; e o setor da política inovadora, pois essas informações já constavam nos relatórios do prêmio (Cavalcante & Camões, 2017).

Esses documentos passaram por uma análise de conteúdo com a categorização das variáveis em cada um dos relatórios - o que gerou um banco de dados composto por variáveis *dummy* (dicotômicas binárias) - sendo resposta 0 (zero) caso a variável não fosse relatada e 1 (um) para o caso de ter sido relatada. O material resultante desse processo passou por uma análise descritiva a fim de atingir o objetivo do estudo (Cavalcante & Camões, 2017).

Resumidamente, os resultados da pesquisa confirmam a inovação como consequência da combinação de fatores e constataram que os determinantes têm diferentes níveis de impacto a depender do tipo de inovação. Também mostraram que os fatores influentes mais recorrentes foram vantagem relativa, custo-benefício, recursos disponíveis, rede/cooperação e liderança (Cavalcante & Camões, 2017). Contrariamente ao que a literatura consultada pelos autores apontou, a maioria das práticas de gestão foi gerada dentro do próprio órgão público, o que ajuda a reforçar a importância das ações intraempreendedoras na melhoria do serviço público.

Diferente da proposta original, que investigou iniciativas de um prêmio de inovação, neste trabalho adaptou-se o protocolo dos dois autores para analisar estudos de caso de intraempreendedorismo em artigos científicos, conforme a metodologia a seguir.

5. Procedimentos metodológicos

Para responder à pergunta desta pesquisa, usou-se a revisão integrativa, que consiste em um “método de revisão específico que resume a literatura empírica ou teórica anterior para fornecer uma compreensão mais abrangente de um fenômeno específico (...)” (Broome, apud Whittemore & Knafl, 2005, p.1). O método serve para “revisar, criticar e sintetizar o conhecimento produzido sobre um tema, de forma integrada” (Torraco, 2005).

A revisão integrativa deve ser realizada em etapas, que podem ser definidas de formas específicas por diferentes pesquisadores (Botelho et al., 2011). Para este estudo, foram realizadas as etapas: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa; estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão; identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados; categorização dos estudos selecionados; análise e interpretação dos resultados; e apresentação da revisão/síntese do conhecimento (Botelho et al., 2011).

Primeiro, definiu-se o tema intraempreendedorismo e depois a questão: quais os fatores determinantes da inovação intraempreendedora na administração pública? Para respondê-la, foram escolhidos estudos de caso por serem “a estratégia preferida ao lidar com questões do tipo ‘como’ e ‘por quê’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco está em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (Yin, 2006, p. 19).

Para buscar os artigos foram usadas as palavras-chaves ‘intraempreendedorismo’, ‘setor público’ e ‘estudo de caso’ nas bases às quais os autores tiveram acesso: Google Acadêmico, Portal de Periódicos da Capes, Scopus e Spell. A busca resultou em 93 artigos.

Na etapa seguinte, foram retirados os artigos que apareceram em duplicidade (13) e, a partir da leitura do título e resumo, foram retirados os artigos que não atendiam aos critérios de elegibilidade definidos: serem estudos de casos (38), focados no setor público (14), exclusivos do Poder Executivo (2) e publicados em revista conceituada (14).

A próxima etapa consistiu na leitura criteriosa dos 12 artigos restantes. Logo após leitura, mais três artigos foram excluídos por também não serem estudo de caso e um dos artigos foi subdividido em três por ser um estudo de caso múltiplo com três ações empreendedoras distintas, as quais foram categorizadas individualmente.

A Tabela 4 resume as primeiras etapas da revisão integrativa realizada, que resultaram na seleção de nove artigos (detalhados no Apêndice A) representando 11 casos selecionados para categorização.

Tabela 4
Discriminação da seleção dos casos

Busca inicial	93
Artigos duplicados	(13)
Artigos que não eram estudos de caso	(38)
Artigos que não eram focados no setor público	(14)
Artigos que não eram exclusivos do Poder Executivo	(2)
Artigos que não foram publicados em revista conceituada	(14)
Total de artigos pré-selecionados	12
Artigos que não eram estudos de caso após leitura criteriosa	(3)
Total de artigos selecionados	9
Subdivisão de um artigo em 3 casos	2
Total de casos a categorizar	11

A etapa seguinte, de categorização dos casos, foi conduzida segundo o procedimento sistemático proposto por Bardin (2011, apud Dos Santos, 2012), que envolve a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados para inferência e interpretação. Nessa fase, adotou-se integralmente o conjunto de categorias conceituais já aplicado por Cavalcante e Camões (2017), a fim de assegurar comparabilidade entre os estudos e manter a coerência teórico-metodológica.

Assim, cada unidade de registro foi alocada em uma das categorias pré-definidas, mediante dupla codificação independente e posterior consenso dos pesquisadores, garantindo rigor e confiabilidade ao processo analítico (Dos Santos, 2012; Cavalcante & Camões, 2017). Dessa forma, para mitigar possíveis divergências nas análises, cada autor categorizou três artigos e foi responsável por revisar mais três categorizações feitas por outro autor.

6. Análise e discussão dos resultados

O escopo desta análise resumiu-se a estudos de caso do Poder Executivo, pois os dois trabalhos encontrados sobre os outros poderes foram insuficientes para uma comparação confiável. Ressalta-se que essa predominância de pesquisas voltadas ao Executivo pode estar relacionada ao fato de ser o poder responsável por implementar a maioria das políticas públicas, oferecer diretamente a maior gama de serviços à população e, consequentemente, ser mais pressionado por resultados e inovações. Isso não significa que os demais poderes não inovem, mas que tais experiências são pouco exploradas na literatura acadêmica por meio de estudos de caso com esse foco.

A maioria dos artigos nacionais são de âmbito federal (quatro no total - incluindo o que tratou de casos múltiplos) e dois municipais. Os artigos de âmbito estadual que foram coletados não cumpriram os requisitos para seleção e, por isso, foram excluídos. Também foram objeto da seleção quatro artigos de casos internacionais, dos quais três são de ações intraempreendedoras em universidades e um em uma prefeitura. Esse dado chama atenção para a possível relevância do setor educacional no contexto do intraempreendedorismo, uma vez que representa 33,33% dos trabalhos selecionados. Tal resultado pode indicar uma tendência de maior visibilidade ou desenvolvimento de práticas intraempreendedoras no campo da educação, especialmente no ambiente universitário, que historicamente possui maior autonomia institucional e estímulo à inovação.

Em relação ao período, a maioria dos artigos (77,77%) foram publicados nos últimos dez anos. Esse intervalo de tempo corrobora as afirmações de Hernández-Perlines et al. (2022) sobre o intraempreendedorismo ser um tema de pesquisa relativamente recente e em ascensão.

Durante a análise de conteúdo, a primeira observação foi a distinção metodológica entre os artigos. Diferente do trabalho de Cavalcante e Camões (2017), que categorizaram casos avaliados com base nas mesmas informações fornecidas em um formulário padrão pelos concorrentes ao prêmio no momento da inscrição, os casos selecionados por este trabalho tiveram objetivos distintos e, por esta razão, utilizaram métodos diversos.

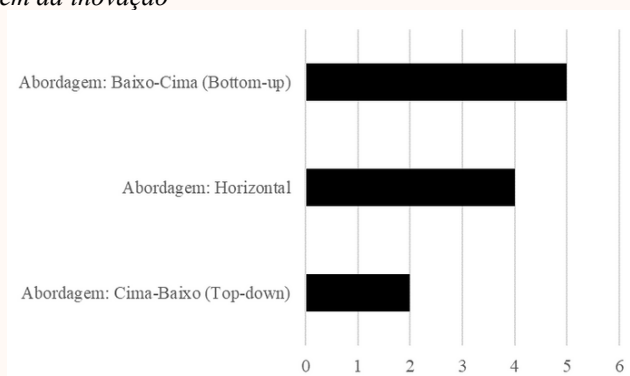
Outra diferença entre os trabalhos é que todos os casos categorizados por Cavalcante e Camões (2017) tratavam de inovações de sucesso, enquanto não foi possível identificar o nível de sucesso nos artigos selecionados neste trabalho. Além disso, houve casos em que não foram encontradas as características da inovação. Assim, não foi possível uma análise sobre o impacto de eventual fator sobre o sucesso ou insucesso de uma atividade intraempreendedora nem a comparação direta de todos os resultados deste trabalho com o de Cavalcante e Camões (2017).

Um dos resultados encontrados após as categorizações foi o estágio da inovação. Em todos os casos analisados, foi identificado que a inovação foi gerada no âmbito do órgão público e não adotada, um resultado coerente com o foco dos artigos, por se tratar de iniciativas intraempreendedoras, ou seja, originadas internamente.

Mais uma característica identificada nos casos analisados foi a predominância da inovação gerada pela própria equipe sem envolvimento dos gestores, o que significa uma abordagem bottom-up, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1

Distribuição por Abordagem da inovação





ARTIGO

Se for considerado que os casos que utilizaram abordagem horizontal também têm o envolvimento da equipe na cocriação, mais de 80% das inovações foram geradas com participação dos funcionários. Esse dado sugere que há certo grau de favorecimento da autonomia, da criatividade e do conhecimento e talento no âmbito do setor público. Todos esses fatores de nível individual aparecem entre as seis primeiras colocações no ranking dos determinantes mais encontrados nos estudos de casos analisados, como mostra o Gráfico 5, o que ajuda a justificar a predominância das abordagens mais proativas.

No que tange ao tipo de inovação, a maioria dos casos apresentou mais de um. No geral, as inovações organizacionais e de serviços predominaram sobre as inovações de processos e tecnológicas de processos, conforme observado no Gráfico 2. Esse resultado alinha-se à distribuição temática do Gráfico 3, que demonstra o foco na melhoria de processos e atendimento ao cidadão.

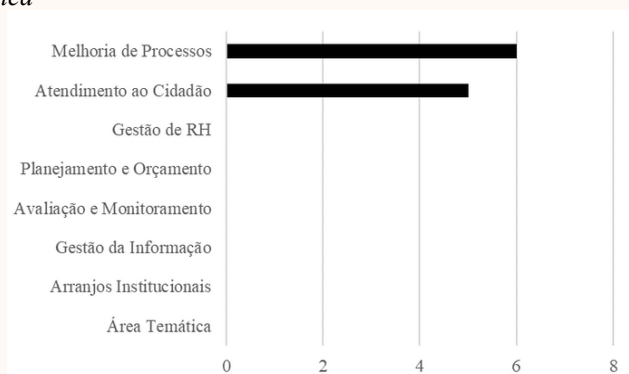
Gráfico 2

Distribuição por Tipo de Inovação



Gráfico 3

Distribuição por área temática



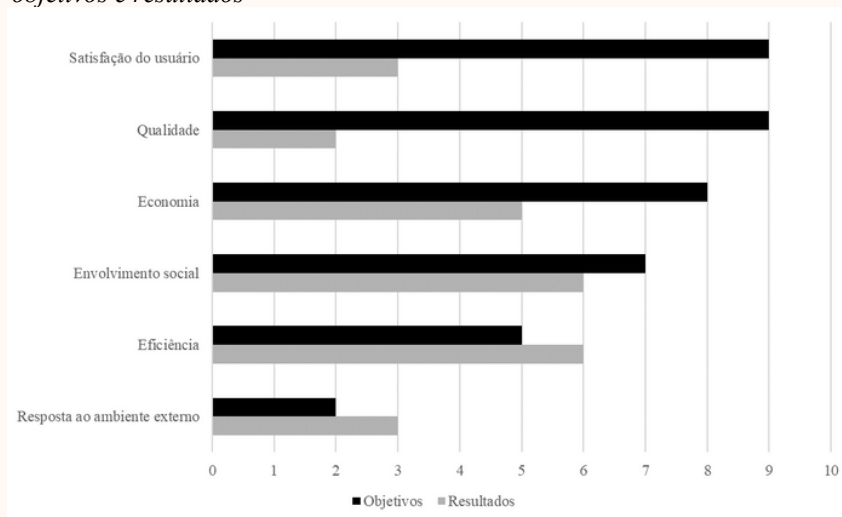
Com relação aos objetivos das inovações analisadas nos estudos de caso, eles foram, em sua maioria, bem apresentados, evidenciando uma ênfase dos trabalhos em compreender como o intraempreendedorismo é conduzido no setor público — seus processos e dinâmicas. Nesse ponto, prevaleceu a satisfação do usuário e a qualidade como meta, o que mantém um alinhamento do Gráfico 4 com o resultado do Gráfico 3.

As ações intraempreendedoras objetivavam, em sua maioria, a qualidade e satisfação do usuário de seus serviços (os cidadãos) por meio da melhoria dos processos e do seu atendimento. Esse achado vai ao encontro da pesquisa de Gomes e Emmendoerfer (2023), que apontou o empreendedorismo como maneira de produzir mais valor ao cidadão, inovando e melhorando a gestão pública.



Gráfico 4

Distribuição por objetivos e resultados



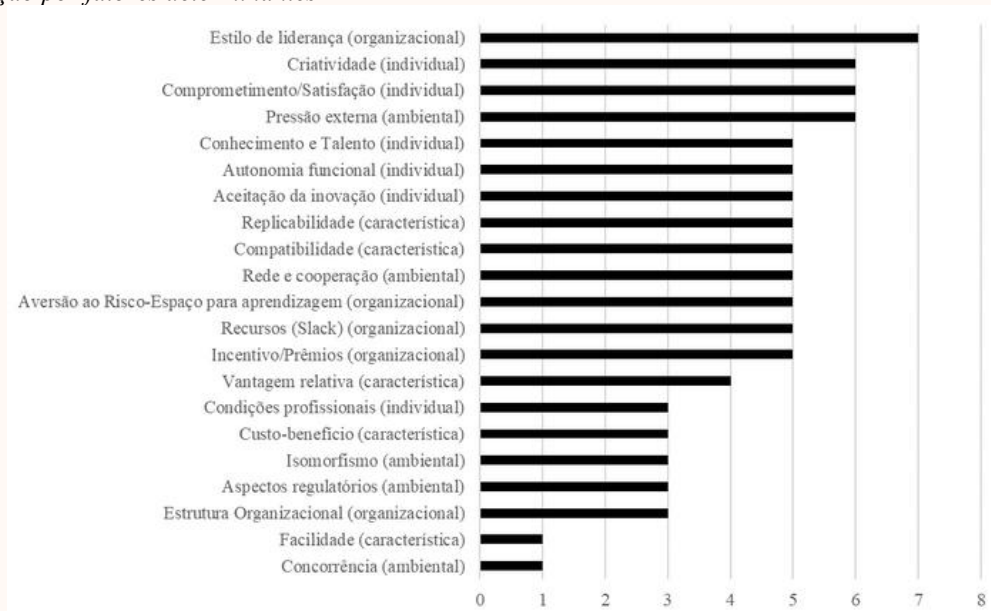
Diferente dos objetivos, a apresentação dos resultados alcançados foi limitada, uma vez que não constituía o foco principal dos artigos. Muitos estudos não buscaram mensurar os impactos concretos das iniciativas, o que dificulta a identificação de resultados consistentes. Essa ausência de dados mais objetivos sobre os resultados ajuda a explicar a discrepância observada entre objetivos e resultados representada no Gráfico 4.

Mesmo diante desse cenário, foi possível identificar que os resultados que mais se destacaram na categorização foram envolvimento social e eficiência, mostrando que as ações inovadoras engajaram setores externos à organização (cidadãos, empresas ou terceiro setor) e promoveram resultados máximos com o mínimo de recursos, conforme a definição de Cavalcante e Camões (2017) para esses dois impulsionadores.

A análise integrada dos 21 determinantes e das inovações identificadas nos casos estudados indica que o apoio da liderança é o principal propulsor dessas iniciativas (ver Gráfico 5). Embora os gestores não tenham participado diretamente da concepção ou da implementação das inovações, seu respaldo institucional e motivacional foi decisivo para as equipes desenvolverem e concretizarem as propostas.

Gráfico 5

Distribuição por fatores determinantes



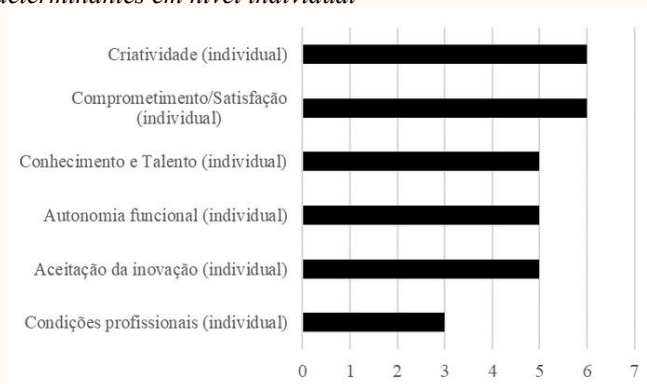


Na sequência, aparecem como impulsionadores da inovação: criatividade e comprometimento/satisfação. Esses dois fatores estarem entre os determinantes mais encontrados nos estudos de caso sugere a presença de servidores públicos com perfil mais proativos e com papel de agente de mudança, possibilitando identificar aqueles que Pinchot (1985) chamou de *dreamers who do* - os que assumem a responsabilidade de criar. Ambos os determinantes fazem parte do nível individual de inovação, que foi o mais recorrente entre os níveis, resultado que pode ser atribuído tanto à maior facilidade de identificar evidências neste plano quanto à relevância atribuída ao perfil inovador do servidor público.

Para fins de comparação, os quatro níveis de inovação (individual, organizacional, ambiental e características da inovação) foram separados, consoante os Gráficos 6 a 9. No âmbito individual, além da criatividade e conhecimento/satisfação, que apareceram dentre os fatores mais encontrados, o conhecimento e talento, a autonomia funcional e a aceitação da inovação foram apontados como determinantes para o intraempreendedorismo no mesmo grau de importância, conforme o Gráfico 6. O fato de nenhum determinante se sobressair isoladamente indica que o intraempreendedorismo emerge de uma convergência equilibrada de fatores individuais.

Gráfico 6

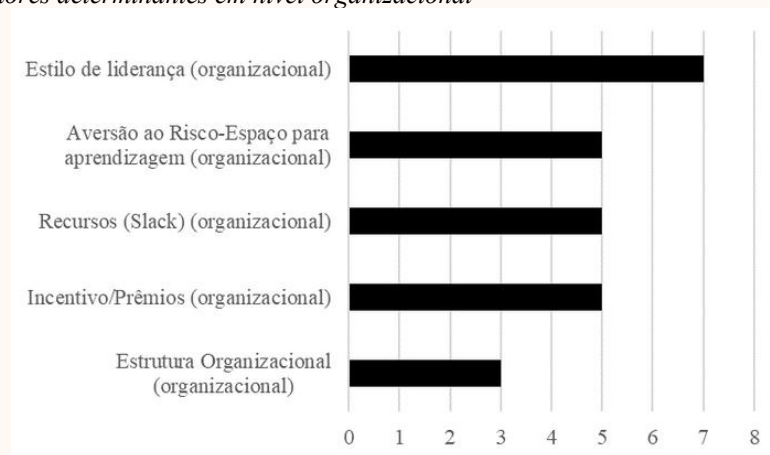
Distribuição por fatores determinantes em nível individual



No âmbito organizacional (Gráfico 7), além da liderança, três outros fatores foram determinantes da inovação na mesma proporção: a cultura organizacional que valoriza a “tentativa e erro”, a disponibilidade de recursos para inovar e uma política de incentivos e/ou prêmios contínuos para funcionários.

Gráfico 7

Distribuição por fatores determinantes em nível organizacional



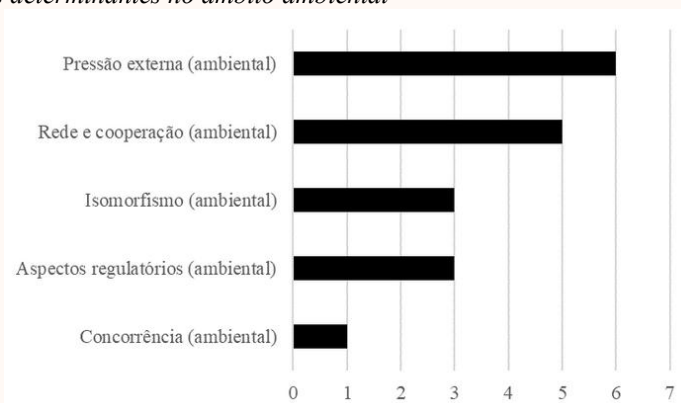
O resultado em nível organizacional evidencia que embora o engajamento individual seja fundamental para a geração de ideias e a iniciativa de mudança, como foi analisado nos Gráficos 5 e 6, ele pode não ser suficiente por si só. Para que o intraempreendedorismo se concretize e gere impactos, infere-se do Gráfico 7 que é necessário a organização dispor de uma estrutura institucional favorável, com condições que estimulem, sustentem e legitimem as ações inovadoras. Isso inclui tanto o apoio simbólico, como o reconhecimento da cultura da experimentação, quanto o apoio prático, os recursos financeiros e os incentivos formais. A ausência desses elementos pode fazer com que mesmo servidores altamente motivados encontrem barreiras para transformar ideias em soluções implementáveis.

Os níveis com menos evidências encontradas durante a categorização foram ambiental e características da inovação, apesar de não haver fatores ambientais em somente um dos casos analisados e características da inovação em apenas três. No total, esses dois níveis tiveram a mesma quantidade de determinantes encontrados, 18 em cada.

Na análise sobre os fatores ambientais, os dados do Gráfico 8 mostram que a inovação nos órgãos analisados é impulsionada sobretudo por pressões externas e por redes de cooperação — fatores que, somados, concentram mais de 60 % das ocorrências —, enquanto isomorfismo e exigências regulatórias exercem influência intermediária e equivalente e a concorrência quase não aparece como gatilho. Em termos práticos, isso indica que, no setor público, a capacidade de inovar depende mais de demandas de *accountability* e de articulações interorganizacionais do que de estímulos competitivos de mercado.

Gráfico 8

Distribuição por fatores determinantes no âmbito ambiental

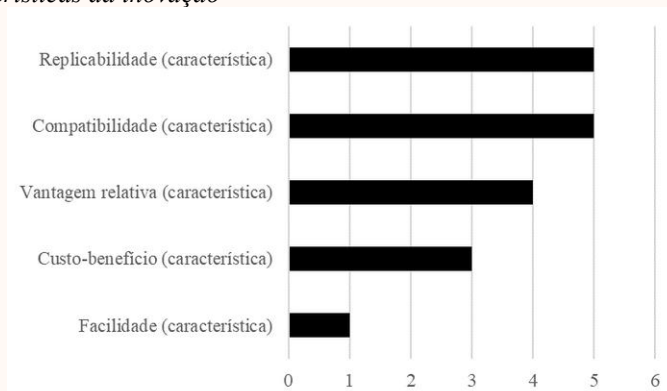


Apesar de a dificuldade de identificar evidências com as características das inovações propostas, dentre as identificadas a replicabilidade e compatibilidade foram as mais recorrentes, cada uma com cinco ocorrências ($\approx 28\%$ do total de 18), sinalizando que as inovações estudadas tendem a ser concebidas para se encaixar em contextos já existentes e para serem reproduzíveis em outras unidades ou órgãos.

A ocorrência de quatro casos que evidenciaram a vantagem relativa como fator determinante indica que ganhos tangíveis sobre práticas anteriores também pesam, mas não tanto quanto a possibilidade de difusão e integração. As três ocorrências de custo-benefício sugerem que, embora a relação entre investimento e retorno seja considerada, ela não constituiu o principal critério de decisão dentre os casos e a facilidade de implementação quase não é mencionada, o que revela que a simplicidade operacional não foi fator determinante para a geração da inovação.

Gráfico 9

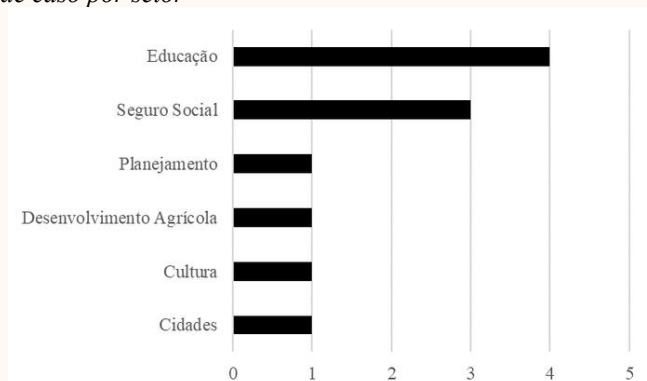
Distribuição das características da inovação



Por fim, o setor de educação e de seguro social foram os mais estudados (Gráfico 10), indicando que as iniciativas inovadoras se concentram em áreas diretamente ligadas ao atendimento de necessidades básicas da população. Esse resultado também corrobora o achado no Gráfico 8 (pressão externa como principal fator ambiental), possivelmente por serem setores mais fiscalizados e com maior visibilidade pública.

Gráfico 10

Distribuição dos estudos de caso por setor



Considerações finais

Este estudo buscou identificar e analisar os determinantes da inovação intraempreendedora no setor público, por meio de uma revisão integrativa de estudos de caso. Os resultados reforçam que a inovação na administração pública é impulsionada por diferentes elementos atuantes em diferentes níveis (organizacional, ambiental, individual e nas próprias características da inovação), conforme a tipologia de Cavalcante e Camões (2017).

Além disso, as inovações são geradas internamente, com um forte protagonismo de abordagens participativas, sejam elas iniciadas pelas equipes (*bottom-up*) ou em cocriação com os gestores (horizontal). Constatou-se que o desenvolvimento de soluções internas prevaleceu sobre a adoção de práticas externas, demonstrando o potencial criativo e transformador das instituições públicas.

Quanto aos tipos de inovação, observou-se uma predominância das inovações organizacionais e de serviços, evidenciando a preocupação com a melhoria de processos internos e com o atendimento ao cidadão. Esses achados convergem com os objetivos mais encontrados - satisfação do usuário e qualidade - e com os resultados mais encontrados - envolvimento social e eficiência. Verificou-se também que os fatores mais recorrentes nos casos analisados foram a liderança, a criatividade, o comprometimento/satisfação e a pressão externa, o que sugere que tanto aspectos internos das organizações quanto estímulos externos e contextuais são decisivos para o surgimento de iniciativas intraempreendedoras.

Como contribuição teórica, este trabalho reafirma a relevância de adaptar modelos analíticos consagrados à realidade dos estudos de caso empíricos. Na prática, o estudo oferece subsídios a gestores públicos para fomentarem ambientes abertos à inovação e ao pragmatismo de seus servidores.

Em relação às limitações deste estudo, as bases pesquisadas disponibilizaram uma amostra reduzida, pois apenas nove artigos cumpriram os filtros propostos. Esse obstáculo dificultou a generalização dos achados e levou a outra limitação: a análise de artigos de poderes e esferas distintas (municipal, estadual e federal), com culturas organizacionais diversas.

As diferentes metodologias dos casos analisados dificultaram, nesta revisão integrativa, a utilização de estratégias metodológicas padronizadas, diferentemente do trabalho seminal de Cavalcante e Camões (2017), em que houve a categorização e padronização de dados. Em relação à análise dos dados, um fator limitante foi a subjetividade presente nos artigos pesquisados. Há uma linha que distingue e separa as práticas intraempreendedoras desejáveis das práticas que se converteram em resultados efetivos nas organizações públicas analisadas, espelhando o binômio “expectativa x realidade”.

Para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar a análise dos impactos das ações intraempreendedoras nos serviços públicos e investigar a relação entre os determinantes e a maturidade das inovações. A continuidade dessas investigações pode fortalecer a capacidade do Estado de inovar com base em evidências e promover uma gestão pública mais eficiente, responsiva e orientada para resultados.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) pelo incentivo e apoio institucional à realização e à apresentação deste trabalho no Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP), bem como à professora Doutora Ilana Trombka pelas contribuições e orientação ao desenvolvimento deste estudo.

Referências

- Botelho, L. L. R., Cunha, C. C. A., & Macedo, M. (2011). O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão & Sociedade*, 5(11), 121–136.
- Cavalcante, P., & Camões, M. (2017). Public innovation in Brazil: An overview of its types, results and drivers (Discussion Paper No. 229). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Costa Filho, E., Gomes, M. A. A., & Teixeira, R. M. (2018). Ações empreendedoras inovadoras no setor público. *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, 5(2), 2–29. <https://doi.org/10.18226/23190639.v5n2.01>
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3), 555–590.
- Dos Santos, F. M. (2012). Análise de conteúdo: A visão de Laurence Bardin. *Revista Eletrônica de Educação*, 6(1), 383–387. <https://doi.org/10.14244/19827199291>.
- Emmendoerfer, M. L., & Gomes, R. K. (2023). Intraempreendedorismo e inovação em organizações públicas: Caso do censo no Brasil. *Estudos Avançados*, 37(109), 239–257.
- Hernández-Perlines, F., Ariza-Montes, A., & Blanco-González-Tejero, C. (2022). Intrapreneurship research: A comprehensive literature review. *Journal of Business Research*, 153, 428–444.
- Lapoli, É. M., & Gomes, R. K. (2017). Práticas intraempreendedoras na gestão pública: Um estudo de caso na Embrapa. *Novos Estudos – CEBRAP*, 31(90), 163–182.



ARTIGO

- Landström, H., & Benner, M. (2010). Entrepreneurship research: A history of scholarly migration. In H. Landström & F. Lohrke (Eds.), *Historical foundations of entrepreneurship research* (pp. 15–45). Edward Elgar.
- Longenecker, J. G., & Schoen, J. E. (1975). The essence of entrepreneurship. *Journal of Small Business Management*, 13(3), 26–32.
- Nafari, J., Honig, B., & Siqueira, A. C. O. (2024). Promoting academic social intrapreneurship: Developing an international virtual incubator and fostering social impact. *Technovation*, 133, 103024.
- Pinchot, G. (1985). *Intrapreneuring: Why you don't have to leave the corporation to become an entrepreneur*. Harper & Row.
- Silva, M. V. G. (2019). Inovação e intraempreendedorismo: Abordagens, dimensões e delimitações no nível organizacional à luz da literatura internacional. *Revista Capital Científico*, 17(1).
- Silva, M. V. G., Meza, M. L. F. G., Oliveira, A. G., & Procopiuck, M. (2018). Intraempreendedorismo no setor público. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 7(2), 67–114.
- Torraco, R. J. (2005). Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356–367.
- Valadares, J. L., & Emmendoerfer, M. L. (2015). A incorporação do empreendedorismo no setor público. *Revista de Ciências da Administração*, 17(41), 82–98.
- Whittemore, R., & Knafl, K. (2005). The integrative review: Updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52(5), 546–553.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (2ª ed.). Bookman.

Apêndice A
Artigos categorizados

Base de Dados	Título do Artigo	Abrangência	Periódico	Ano da Publicação
Google Acadêmico	Challenges and Motivations for the Development of an Intrapreneurship Initiative in a Public University	Federal	Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria	2016
Google Acadêmico	Entrepreneurial universities and intrapreneurship: A process model on the emergence of an intrapreneurial university	Internacional	Technovation	2023
Portal de Periódicos da Capes	Práticas intraempreendedoras na gestão pública: um estudo de caso na Embrapa	Federal	Estudos Avançados (Universidade de São Paulo)	2017
Portal de Periódicos da Capes	Inovação e empreendedorismo: um caso no setor público	Municipal	Pretexto (Universidade Fumec)	2019
Portal de Periódicos da Capes	Intraempreendedorismo e inovação em organizações públicas: caso do censo no Brasil	Federal	Estudos Avançados (Universidade de São Paulo)	2023
Scopus	Promoting academic social intrapreneurship: Developing an international virtual incubator and fostering social impact	Internacional	Technovation	2024
Scopus	Intrapreneurship initiative based on an internal ideation contest in the public sector: The case of Madrid City Hall (Spain)	Internacional	Handbook of Research on Approaches to Alternative Entrepreneurship Opportunities	2020
Spell	Intraempreendedorismo feminino e desenvolvimento de competências empreendedoras: um estudo de caso com professoras de Programas de Mestrado e Doutorado em Administração de Curitiba-PR	Municipal	Revista Economia & Gestão (PUC Minas)	2011
Spell	Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal ²	Federal	Revista do Serviço Público	2010

² Artigo que resultou na análise de três casos de intraempreendedorismo.