

COMPREENDENDO O EMPREENDEDORISMO PÚBLICO: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

Milena Abreu Ávila
Daniela Meirelles Andrade

Resumo:

O objetivo deste artigo é analisar a produção científica internacional sobre o empreendedorismo público, tendo o intuito de traçar uma agenda de pesquisa acerca das principais temáticas evidenciadas no campo. Realizou-se uma revisão bibliométrica mediante a busca de artigos publicados no Sistema de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES) disponíveis na base de dados da *Scopus*. A partir do mapeamento realizado, este estudo demonstra a necessidade de ampliar e desenvolver novas vertentes de pesquisa sobre o empreendedorismo público, identificando potenciais lacunas a serem preenchidas. A análise revela que o empreendedorismo no setor público ainda não é uma temática consolidada na literatura científica internacional, isto porque, o campo é disperso e emergente. Existem poucas publicações na área, bem como autores dedicados a pesquisar tal temática. Além disso, a maioria dos artigos encontrados são definidos como estudos de caso e muitas vezes não apresentam vínculo teórico, apenas casos isolados. Espera-se que com os dados encontrados, o artigo possa despertar o interesse e também auxiliar os pesquisadores na condução de suas investigações sobre o empreendedorismo público, bem como na identificação de novas trilhas de pesquisa que possam contribuir com o desenvolvimento teórico do campo.

Palavras-chave: Empreendedorismo Público; Bibliometria; Agenda de Pesquisa.

1. INTRODUÇÃO

Embora o empreendedorismo fora essencialmente alinhado ao contexto empresarial, as organizações, em sua totalidade, buscam cada vez mais atuarem de forma empreendedora (KEARNEY; HISRICH, 2010), ou seja, o empreendedorismo tornou-se um conceito polissêmico e multidimensional (MORAES, et. al, 2015), demonstrando que sua terminologia deixou de ser uso exclusivo do setor privado.

Klein et al. (2010) revelam que compreender o empreendedorismo somente diante de uma perspectiva voltada para a iniciativa privada demarca uma concepção muito simplista e restrita do fenômeno. Assim, observa-se a diversidade de campos em que o fenômeno do empreendedorismo vem sendo incorporado, estando presente no âmbito privado, social, ambiental e também no setor público, sendo este último, o foco do presente estudo.

A conceituação em torno do empreendedorismo no setor privado, assim como do empreendedorismo no setor público, compartilha algumas características, mas difere essencialmente em seus objetivos (SADLER, 2000; KLEIN et al., 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; BORGES; ROMANIELLO; BRITO, 2016; HAYTER; LINK; SCOTT, 2018). Nesse sentido, de acordo com Klein et al. (2010), considerando-se o ponto de vista da exploração de oportunidades, os autores evidenciam que o setor privado enseja valor econômico e interesses pessoais voltados para fins lucrativos, enquanto a administração pública, visa o alcance dos interesses públicos e a geração de valor à sociedade.

O contexto empreendedor inspirou diversas Reformas Gerenciais ocorridas no setor público, sendo impulsionadas pelo surgimento da Nova Gestão Pública (SADLER, 2000; MORAIS et al., 2015; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; LIDDLE, 2016b; ARNOLD, 2019). Esse modelo implicou no fato de que o aparelho estatal deveria ser incumbido apenas pela formulação e regulação de políticas, sendo não necessariamente responsável pela sua execução (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; LIDDLE, 2016a), a fim de fornecer maior liberdade e flexibilidade na prestação dos serviços públicos. Assim, o empreendedorismo incorporado ao setor público emerge a partir de iniciativas do movimento proposto pela Nova Gestão Pública (MORAIS et al., 2015; LIDDLE, 2016b).

Contudo, a incorporação do empreendedorismo no setor público possui limitações significativas (SADLER, 2000; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; HAYTER; LINK; SCOTT, 2018; LIDDLE, 2016a; MCEWEE, 2019). Isto porque, o alto nível de burocratização e a complexidade das organizações pode inibir e limitar um posicionamento empreendedor neste setor (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

Nesse sentido, a definição do conceito de empreendedorismo público é complexa e difícil de ser conceituada (KLEIN et al., 2010; BORGES; ROMANIELLO; BRITO, 2016; LIDDLE, 2016b; LIDDLE; MCEWEE, 2019). Segundo Klein et al. (2010), a complexidade em torno da temática está diretamente relacionada ao fato de que os interesses públicos são afetados por mudanças decorrentes das transformações globais, tais quais, devem corresponder mutuamente aos interesses e necessidades multifacetadas dos cidadãos (KEARNEY; HISRICH, 2010; LIDDLE, 2016a).

Visto a complexidade e as limitações em torno da conceituação do empreendedorismo público alguns questionamentos nortearam a realização desta pesquisa, sendo esses: Como a temática vem evoluindo em meio a produção científica internacional? Como é possível avaliar a produtividade das pesquisas no campo? Quais as principais estruturas conceituais sobre o empreendedorismo público?

Dessa forma, visto a complexidade em torno da compreensão deste termo, o presente artigo tem como objetivo analisar a produção científica internacional sobre o empreendedorismo público, tendo o intuito de traçar uma agenda de pesquisa acerca das principais temáticas evidenciadas no campo. Desse modo, investigou-se a evolução da produção científica internacional; analisou-se a produtividade e a relevância dos estudos sobre o empreendedorismo público e verificou-se as principais estruturas conceituais evidenciadas no campo.

Para atender ao propósito da pesquisa, optou-se pelo método bibliométrico, técnica essencialmente quantitativa que busca mapear de forma integrativa determinadas temáticas a partir da análise de *clusters*, a fim de identificar características em torno da produção científica de um determinado campo de pesquisa (MACHADO JÚNIOR et al., 2014). Com o intuito de compreender as principais características que emergem em torno da temática, pretende-se com este estudo, contribuir para o desenvolvimento da literatura do empreendedorismo público, identificando potenciais lacunas a serem preenchidas. E ao final, será proposta uma agenda de estudos futuros que pode contribuir para novas abordagens teóricas do campo.

Contudo, identificou-se que alguns pesquisadores também se dedicaram em estudar a bibliografia acerca da temática. Moraes et. al (2015) mediante a realização de uma revisão bibliográfica sobre a produção científica internacional, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo, encontraram dez termos diferentes para ao empreendedorismo público. De acordo com os autores, a temática ainda se encontra em um momento de construção, além de apresentar uma diversidade de significados e até mesmo divergências entre eles, sugerindo que o termo carece de uma definição consensual entre os pesquisadores.

Além disso, diversos autores também revelam que estudos voltados para o empreendedorismo no setor público ainda são incipientes (SADLER, 2000; KLEIN et al., 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; BORGES; ROMANIELLO; BRITO, 2016; DHLIWAYO, 2017; NASCIMENTO; ANDRADE, 2019; LIDDLE; MCEWEE, 2019; ARNOLD, 2019; GARCIA, 2020). As publicações existentes são limitadas e pouco ajudam a compreender a incorporação, emergência e características deste fenômeno no âmbito da administração pública (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; LIDDLE, 2016a; DHLIWAYO; 2017; LIDDLE; MCEWEE, 2019; GARCIA; 2020).

Nesse sentido, infere-se que a contribuição teórica para com o desenvolvimento do campo do empreendedorismo público proposta por este trabalho, pode ser oportuna tanto para o meio acadêmico como para a sociedade. Isto porque, à medida em que a temática está atrelada ao oferecimento de alternativas para que as administrações públicas possam melhorar o desempenho da prestação de seus serviços e conseqüentemente, para lidar melhor com os problemas públicos.

Destarte, este artigo é apresentado da seguinte maneira: a segunda seção compreende uma breve contextualização teórica sobre o empreendedorismo público, sendo em seguida, apresentados os procedimentos metodológicos. A quarta seção compõe a análise e discussão dos resultados, sendo que ao final de cada subseção foi discutido os achados da pesquisa através de uma perspectiva mais ampla, o que permitiu a proposição de uma agenda de pesquisa para o campo e, por fim, apresenta-se a conclusão.

2. O EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO

O empreendedorismo incorporado ao setor público, apesar de ser um campo recente, já é aceito pela literatura (KLEIN et al., 2010; DHLIWAYO, 2017). Klein et.al (2010) apontam que diversos estudos acerca da temática são direcionados para uma perspectiva econômica de ganhos em relação à inovação e à competitividade de serviços, entretanto, também afirmam que seu principal ganho perante à sociedade é a geração de valor público.

Dessa forma, o empreendedorismo público consiste na incorporação de um processo de criação de valor para os usuários dos serviços públicos, integrando ações e o compartilhamento de recursos entre estado, mercado e sociedade, a fim de explorar potenciais oportunidades em prol de interesses coletivos (KLEIN, et. al 2010; LIDDLE, 2016b; CWIKLICKI, 2017; DHLIWAYO, 2017; NASCIMENTO, ANDRADE, 2019). Para Klein et al. (2010) a definição mais precisa do empreendedorismo público é quando o fenômeno assume uma função coletiva, ou seja, quando executada por uma variedade de indivíduos em diferentes circunstâncias, a fim de atender determinados interesses públicos.

A incorporação do empreendedorismo no setor público visa capturar valor às vantagens, capacidades e potencialidades do aparelho estatal, tendo como intuito a apropriação de valor pelos cidadãos (SADLER, 2000; BERNIER; HAFSI, 2007; KLEIN, et al. 2010; KEARNEY; HISRICH, 2010; LIDDLE, 2016a; CWIKLICKI, 2017). Assim, conforme os estudos de Liddle e McEwee (2019), no setor público, o empreendedorismo deve ser visualizado como uma forma de propiciar e agregar valor na entrega dos serviços públicos de forma proativa e flexível, visando o atendimento dos interesses coletivos.

Além disso, evidencia-se que a prática do empreendedorismo também tem sido amplamente utilizada no fomento de políticas públicas (PERKMANN, 2007; MALBTY, 2013; GARCIA, 2020). Estudos demonstram que a ação conjunta entre Estado e Mercado podem incentivar a orientação deste fenômeno em seus ambientes, a fim de atender a complexidade dos processos organizacionais, bem como a dinâmica das transformações sociais (PERKMANN, 2007; LIDDLE, 2016b; GARCIA, 2020).

Contudo, percebe-se que o papel desempenhado pelo governo perante à sociedade, está para além da implementação de políticas públicas, mas sobretudo, para o aperfeiçoamento e ideal gerenciamento de seus processos, de forma a cumprir com o dever legal e ao mesmo tempo agregar potenciais oportunidades, visando atender as demandas da população (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; LIDDLE, 2016a; DHLIWAYO, 2017). Outra característica fundamental de um governo na atualidade é ser um facilitador, estabelecendo um ambiente propício ao desenvolvimento, à inovação e ao empreendedorismo, e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados (DHLIWAYO, 2017; HAYTER; LINK; SCOTT, 2018).

O empreendedorismo no setor público também se destaca ao propor uma melhor atuação dos agentes nas organizações públicas (BERNIER; HAFSI, 2007; KLEIN et al., 2010; HAYTER; LINK; SCOTT, 2018; ARNOLD, 2019). Assim, a principal motivação dos governos em incorporar o fenômeno está na tentativa de impulsionar os funcionários a lidarem melhor com as rígidas e limitrofes receitas orçamentárias, a atenderem com eficiência às demandas da população e também, para encontrar melhores soluções para lidar com os problemas públicos (BERNIER; HAFSI, 2007; LIDDLE, 2016a; ARNOLD, 2019).

Nesse sentido, Klein et al. (2010) acrescentam que governos têm buscado a incorporação do empreendedorismo no setor público, mas questionam se essa de fato é uma boa ideia. Os autores revelam que a resposta para este questionamento levará em conta a forma como empreendedorismo público é incorporado, bem como o contexto em que se insere. Isto porque, a própria conceituação do fenômeno ainda é inconsistente e imprecisa (KLEIN et al., 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; LIDDLE, 2016; LIDDLE; MCEWEE, 2019; ARNOLD, 2019).

Além de constatar que a temática é emergente no campo científico (SADLER, 2000; KLEIN et al., 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; BORGES; ROMANIELLO; BRITO, 2016; DHLIWAYO, 2017; NASCIMENTO, ANDRADE, 2019; LIDDLE; MCEWEE, 2019; ARNOLD, 2019; GARCIA, 2020). De acordo com Sadler (2000), uma das principais limitações para a incorporação do empreendedorismo no setor público são os entraves burocráticos. Contudo, essa alegação não significa que o setor público é hostil à incorporação do empreendedorismo, mas sim às suas estruturas (SADLER, 2000).

Além de que, o fato de o setor público ser um ambiente complexo e multifacetado influencia diretamente a complexidade intrínseca ao próprio conceito do empreendedorismo público (KLEIN et al. 2010; KEARNEY; HISRICH, 2010; LIDDLE, 2016). Dessa forma, infere-se que tal indício pode contribuir para a limitação do campo. Contudo, é necessário verificar em meio a produção científica internacional a veracidade das informações, a fim de compreender e identificar as lacunas, a dinâmica e os desdobramentos do desenvolvimento da temática do empreendedorismo público nos estudos organizacionais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo tem como objetivo analisar a produção científica internacional sobre o empreendedorismo público mediante a realização de uma revisão bibliométrica, sendo o estudo essencialmente quantitativo e de caráter exploratório. Machado Júnior et. al (2014) denotam a importância dos estudos que envolvem a investigação da literatura científica, sobretudo a análise bibliométrica, visto que a metodologia auxilia na identificação, quantificação e descrição de atributos e características da temática a ser explorada.

Os estudos bibliométricos seguem alguns indicadores tradicionais, baseados na Lei de *Lokta*, na Lei de *Bradford* e na Lei de *Zipf* (MACHADO JÚNIOR et. al, 2016). Primeiramente, conforme os autores, a Lei de *Lokta* visa estabelecer análises sobre a

quantidade de pesquisadores em uma determinada área em relação ao número de publicações que realizam. Contudo, essa relação é inversa, pois indica que um número restrito de pesquisadores tende a publicar a maior quantidade de artigos, enquanto a maioria produz pouco.

Para Machado Júnior et. al (2014), a Lei de *Lokta* estabelece que um campo será determinado como produtivo quanto mais autores se dedicarem a publicar sobre tal temática ao longo de sua carreira. Entretanto, os autores ressaltam que a referida lei denota que cerca de 60% dos autores se dedicam apenas à uma publicação, e por essa razão, a relação é inversa. Já a Lei de *Bradford*, conforme Machado Júnior et. al (2016) é direcionada para denotar a relevância dos periódicos. Assim, quanto mais publicações sobre a temática em um determinado periódico, mais relevante serão para a área do conhecimento investigado.

Por fim, a Lei de *Zipf* visa mensurar a quantidade de palavras que aparecem com mais frequência nos textos (MACHADO JÚNIOR et. al, 2014). É importante ressaltar que as leis, podem ser aplicadas individualmente ou de forma combinada (MACHADO JÚNIOR et. al, 2014; MACHADO JÚNIOR et.al, 2016), neste estudo, tais indicadores serão aplicados individualmente. Conforme apresentado na Figura 1, os procedimentos metodológicos percorridos para a realização desta pesquisa seguiram as seguintes etapas:

Tabela 1 – Procedimento de busca

1ª etapa: CONSULTA INICIAL – base de dados da Scopus	2ª etapa: FILTROS
<p><i>Spring</i> de busca avançada por TÍTULO: ("public sector corporate entrepreneurship* "OR "public entrepreneurship*" OR "entrepreneurship* in the public sector" OR "bureaucratic entrepreneurship*" OR "public sector entrepreneurship*" OR "government entrepreneur*" OR "policy entrepreneurship*" OR "state entrepreneurship*" OR "political* entrepreneurship*") Resultado: 258 documentos encontrados</p>	<p>Foram selecionados documentos de apenas uma categoria: artigos, sendo estes disponíveis em todos os anos e idiomas. Resultado: 181 artigos selecionados</p>

Fonte: autoria própria (2021).

Em termos de validação, a pesquisa foi conduzida em meados de março de 2021, podendo ser replicada em estudos futuros. A busca dos documentos foi realizada na base de dados da *Scopus*, pois é considerada uma das mais relevantes bases de dados, tanto pela quantidade de publicações quanto pelo impacto das obras indexadas. No que tange aos critérios de exclusão, realizou-se uma busca das publicações somente por título e optou-se por analisar apenas artigos. Já como critérios de inclusão, não houve limitação de corte temporal, áreas e idioma, visto a baixa quantidade de publicações encontradas.

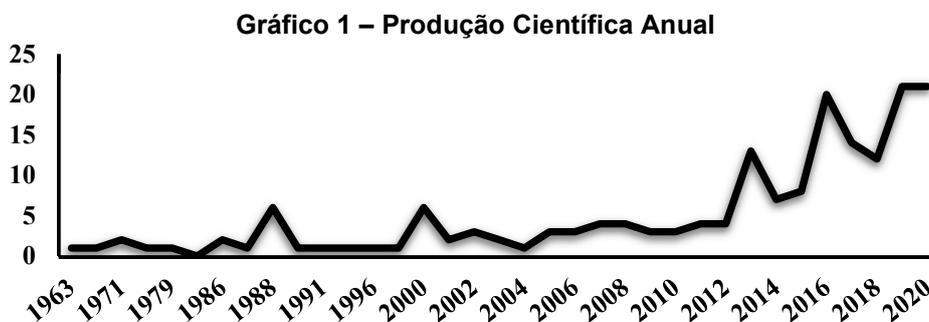
Além disso, as definições dos termos associados ao empreendedorismo público que compuseram a *spring* de busca foram escolhidas com base no estudo de Moraes et al. (2015). A partir de uma revisão sobre a produção científica internacional, utilizando-se a técnica análise de conteúdo, os autores encontraram dez diferentes sentidos empregados ao empreendedorismo público nas publicações internacionais. Assim, utilizando-se o emprego dos operadores e símbolos booleanos, extraiu-se do total de sentidos, nove, para definir a *spring* do presente estudo. A relevância da delimitação dos termos de busca está intrínseca ao fato de que o empreendedorismo público é um campo polissêmico (MORAIS et. al, 2015; LIDDLE, 2016b) e também um conceito em formação (KEARNEY; HISRICH, 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015). Dessa forma, foram utilizados os termos que já estão consubstanciados na literatura científica internacional.

A mensuração dos dados, bem como das tabelas e gráficos foi operada mediante a utilização do *software RStudio*, utilizando-se o pacote *bibliometric* e, o *software Excel*. Já as referências foram organizadas a partir do *software My Endnote*. Os dados encontrados foram expostos em sua essência de forma quantitativa, sendo analisados sob os parâmetros bibliométricos da Lei de *Lokta*, Lei de *Bradford* e Lei de *Zipf* e também mediante uma breve perspectiva qualitativa com base no referencial teórico proposto.

4. Análise e Discussão dos Resultados

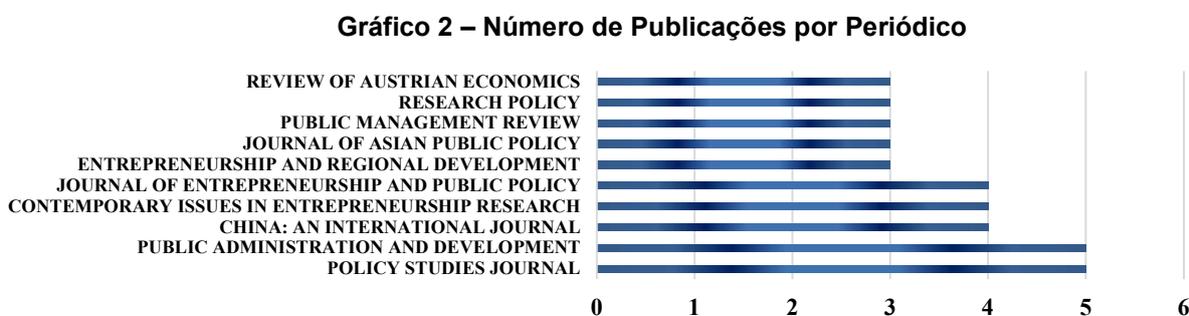
4.1. Evolução da Produção Científica Internacional

Foram encontrados 181 artigos sobre a temática do empreendedorismo público a partir da busca realizada na base de dados da *Scopus*. Os resultados demonstram que o campo em estudo começou a ser mais difundido a partir do século XXI, sendo que 88,95% dos estudos foram publicados a partir dos anos 2000.



Fonte: Adaptado pelas autoras a partir dos dados gerados pelo *bibliometrix* (2021).

Infere-se que o campo do empreendedorismo público tem despertado o maior interesse de pesquisadores nos últimos 7 anos, com destaque para o aumento de publicações entre o período de 2013 a 2020, totalizando 116 artigos encontrados, equivalendo-se ao percentual de 65,16% do total de publicações. Esse dado revela um interesse atual dos pesquisadores sobre a temática, bem como o seu potencial de desenvolvimento, fato que também pode ser confirmado a partir do gráfico 2, no qual observa-se que as publicações presentes em periódicos de impacto podem inferir seriedade e importância das pesquisas na área.



Fonte: Adaptado pelas autoras a partir dos dados gerados pelo *bibliometrix* (2021).

Verificou-se os artigos estão publicados em 136 diferentes periódicos, sendo que 97,8% do total encontrado estão em língua inglesa. Conforme os parâmetros da Lei de

Bradford, a mensuração da produtividade dos periódicos pode ser dividida em três zonas principais, “a primeira zona contém um pequeno número de periódicos altamente produtivos, a segunda contém um número maior de periódicos menos produtivos, enquanto a terceira, inclui um volume ainda maior de periódicos com reduzida produtividade sobre o assunto” (MACHADO JÚNIOR et. al, 2016).

O gráfico 2 apresenta os dez periódicos que possuem maior quantidade de publicações, neste caso superior à duas publicações, dentre os vinte e dois que estão classificados na zona 1, representando apenas **16,17%** do total de periódicos. A zona 2 representa **40,44%** dos periódicos que publicaram até dois artigos. A zona 3, a mais representativa, equivale à **43,39%** dos periódicos, que apresentaram apenas uma publicação. Observa-se que os dois periódicos que agregam o maior número de publicações são de importante fator de impacto no campo das Ciências Sociais, sendo o “*Public Administration and Development*” e o “*Policy Studies Journal*”, sendo esse último, considerado de alto fator de impacto e o primeiro periódico a publicar sobre a temática.

O primeiro artigo publicado na base de dados investigada sobre o empreendedorismo público é autoria de Chang e Myers (1963) que exploraram os desdobramentos por trás da política colonial no Taiwan ocorrida entre os anos de 1895-1906, identificando que a adoção de políticas que visaram o desenvolvimento de toda a região sul da China, na época, impactara significativamente a ilha, sobretudo, no que tange a melhoria dos serviços públicos.

Assim, aparece pela primeira vez na literatura em estudo o termo “*Bureaucratic entrepreneurship*”, ou empreendedorismo burocrático, sendo um conceito adotado para diferenciar os burocratas empreendedores que formularam políticas baseadas em descentralização, persuasão e incentivo à um ambiente propício às mudanças. Essas políticas contribuíram para que os agentes governamentais no Taiwan agissem de forma “mais empreendedora”, superando os entraves burocráticos e dando continuidade para o desenvolvimento da região. Nesse sentido, posteriormente, o termo foi ganhando outros sentidos, como “*Government Entrepreneurship*”, ou governo empreendedor por Malembaum (1966), “*Policy Entrepreneurship*”, ou empreendedorismo político por Brintnall (1979) e “*Public Entrepreneurship*”, ou empreendedorismo público por Conley (1986).

A partir das análises sobre a dinâmica da evolução do número de publicações e respectivos periódicos, percebe-se que o empreendedorismo público ainda é uma vertente pouco explorada nos estudos organizacionais. Contudo, é uma temática extremamente diversa e multidimensional. Dessa forma, reafirma-se com base em estudos anteriores que o campo do empreendedorismo público ainda é incipiente, devendo ser visualizado e estudado como um conceito em formação (KLEIN et al., 2010; KEARNEY; HISRICH, 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015; LIDDLE, 2016b; LIDDLE; MCEWEE, 2019; ARNOLD, 2019).

4.2. Produtividade dos autores e relevância dos estudos

Com relação aos pesquisadores do campo, observa-se que o autor mais produtivo publicou apenas sete artigos sobre a temática do empreendedorismo público. Conforme os dados analisados no gráfico 3, identificou-se os cinco autores mais produtivos na área. Segundo a Lei de *Lokta*, a produtividade de um campo está diretamente relacionada à dedicação dos autores às publicações. Os dados confirmam a relação inversa estabelecida por este parâmetro, visto que do total de 298 autores encontrados, 91,9% se dedicaram apenas à uma publicação na área do empreendedorismo público. Dessa forma, uma

pequena parcela de autores publicou mais que três artigos na área, enquanto a maioria publica apenas um.

Gráfico 3 – Produtividade dos Autores



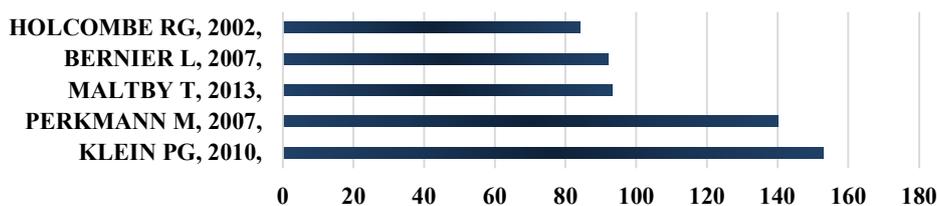
Fonte: Adaptado pelas autoras a partir dos dados gerados pelo *bibliometrix* (2021).

Visto a pequena parcela de autores que se dedicam à temática, entende-se que isto colabora para com a escassa literatura dedicada à temática do empreendedorismo público. Assim, acredita-se que o entendimento do fenômeno tende a ser limitado e restrito (LIDDLE, 2016a; AVIRAM; COHEN; BEERI, 2019).

Consoante, Liddle e McEwee (2019) evidenciam a importância de compreender o contexto em que acontece o empreendedorismo, pois o setor público é em sua totalidade, um ambiente ainda pouco explorado nas pesquisas científicas (LIDDLE, 2016; LIDDLE; MCEWEE, 2019). Infere-se que essa problemática pode impactar na baixa produtividade, assim como no interesse dos pesquisadores pela temática, visto que além do fato de o empreendedorismo público ainda ser um campo disperso e emergente, acrescenta-se a escassez de estudos direcionados ao setor público.

Embora a produtividade dos autores esteja relacionada à dedicação em torno da temática, ela não permite analisar a relevância dos estudos. Deste modo, uma das maneiras de mensurar a significância dos trabalhos pode ser verificada a partir do gráfico 4, que ilustra os cinco autores mais citados do campo.

Gráfico 4 – Autores mais citados



Fonte: Adaptado pelas autoras a partir dos dados gerados pelo *bibliometrix* (2021).

O artigo mais citado, com 153 citações, trata-se de um estudo teórico que apresenta indícios que podem contribuir para o desenvolvimento do campo do empreendedorismo público. O trabalho intitulado “*Toward a theory of public entrepreneurship*” é autoria de Klein et al. (2010), os quais caracterizam o empreendedorismo público como um termo complexo, diverso e multifacetado e demonstram como o fenômeno pode contribuir para a criação de valor público nos serviços prestados aos cidadãos e quais são as principais formas explícitas de se atingir este fim.

Já o segundo artigo, com 140 citações, é autoria de Perkmann (2007), intitulado “*Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions*”. Neste trabalho foi realizado um estudo de caso, vinculando a realidade empírica das regiões transfronteiriças da Europa com a teoria do

empreendedorismo político. Dessa forma, Perkmann (2007) demonstra que a presença de atores engajados foi capaz de moldar o ambiente das trans regiões europeias, gerando oportunidade para empresas e organizações públicas atraírem recursos, além de demonstrar como os ambientes administrativos e institucionais dos diversos estados afetaram a capacidade das euro regiões ao engrenarem o empreendedorismo político.

O estudo de Maltby (2013) também aborda o conceito de empreendedorismo político, entretanto, focando no papel desempenhado por um indivíduo para o sucesso na formulação e execução de políticas que possibilitaram o desenvolvimento energético da União Europeia. Já o estudo de Holcombe (2002) demonstra e caracteriza o empreendedor político como o indivíduo que explora oportunidades em prol de lucro político, ou seja, ganhando apoio, capacidade de governança e conquista de cargos políticos.

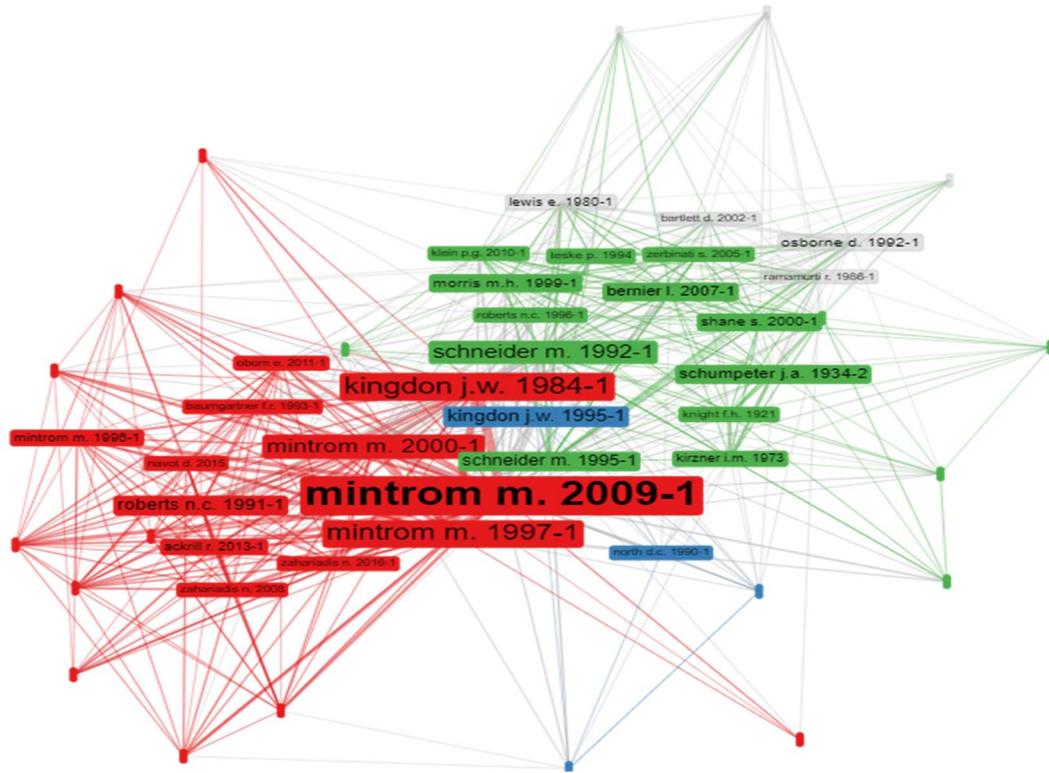
Por outro lado, o trabalho de Bernier e Hafsi (2007) desmistifica a concentração do comportamento empreendedor em um único indivíduo pela perspectiva de uma personalidade heroica ou diferenciada. Dessa forma, os autores trabalham em torno do conceito do empreendedorismo público, propondo que o fenômeno acontece de forma sistêmica e independente de relações políticas. O empreendedor público é o indivíduo que contribui para “construir uma organização pública ou aumentar sua capacidade de fornecer serviços e criar valor” (BERNIER; HAFSI, 2007).

Dentre a diversidade dos termos evidenciados na literatura científica, verificou-se que 43,64%, do total dos 181 trabalhos encontrados, levam ao título o termo empreendedorismo político, enquanto 30,93% utilizam o empreendedorismo público. No que tange a análise dos autores mais produtivos, assim como os autores mais citados, confirma-se esse achado, pois observa-se que estes estudos evidenciaram o empreendedorismo político (HOLCOMBE, 2002; PERKMANN, 2007; MALTBY, 2013; COHEN; HOREV, 2017; NADIR; COHEN, 2017; AVIRAM; COHEN; BEERI, 2018; AVIRAM; BEERI; COHEN, 2019; JABOTINSKY; COHEN; 2019; AVIRAM; COHEN; BEERI, 2020; HE et al, 2020; JARVIS; HE, 2020; HE; MA, 2020) e o empreendedorismo público (EIMICKE; COHEN; SALAZAR, 2000; BERNIER; HAFSI, 2007; KLEIN et. al, 2010; LIDDLE, 2016a; LIDDLE, 2016b; LIDDLE; MCEWEE, 2019).

Com relação à rede de co-citações, os nós ilustrados pela Figura 1 demonstram a presença de dois grupos maiores que estabelecem correlações na área do empreendedorismo público. A análise da rede de co-citações permite a visualização dos trabalhos mais citados (quanto mais evidente o nó, mais citado o trabalho). Contudo, esta análise é feita com base nas referências bibliográficas das publicações que incorporaram o grupo dos 181 artigos encontrados. Nesse sentido, observa-se que alguns estudos como os de Kingdon (1984) e Mintrom e Norman (2009) são trabalhos que aparecem com evidente destaque na rede de co-citações, entretanto, não estão indexados na base de dados investigada.

O trabalho de Mintrom e Norman (2009) visa analisar o conceito do empreendedorismo político e o seu uso para explicar as principais mudanças na formulação e a implementação de políticas por um grupo de atores que visam solucionar determinados problemas públicos. Neste sentido, o próprio Mintrom e Norman (2009) cita Kingdon (1984) em seu estudo, ao denotar a relevância dos estudos deste último no campo do empreendedorismo. Kingdon (1984) fez o uso pioneiro do termo empreendedorismo político ou empreendedorismo de políticas. Para o autor, os empreendedores de políticas são indivíduos que “podem estar dentro ou fora do governo, atuar em cargos eleitos ou nomeados”, possuindo como característica definidora a vontade de investir recursos, tempo e energia em prol da solução para os problemas públicos.

Figura 1- Redes de Co-citação



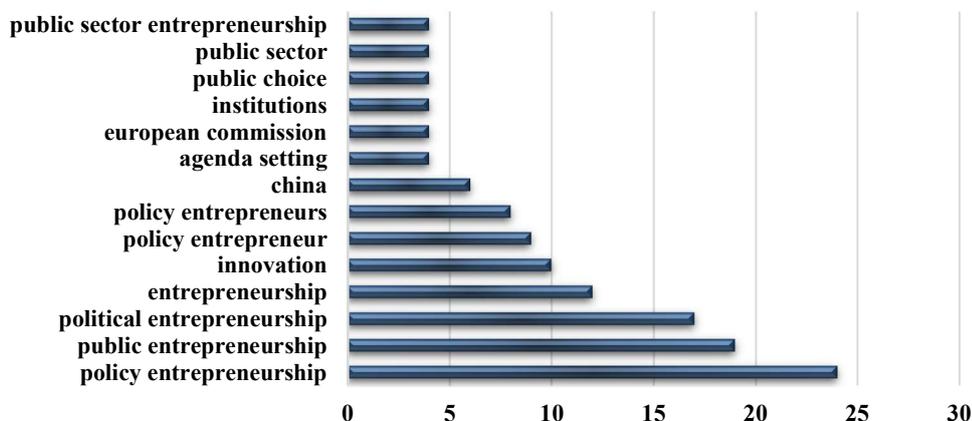
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados gerados pelo *bibliometrix* (2021).

Na análise deste cluster, optou-se por não demonstrar a rede de autores que publicaram isoladamente (nós isolados), o que totaliza 84 artigos. Verificou-se que a maioria dos estudos isolados tendem a se enquadrar como estudos de caso, porém, muitos destes não apresentam vínculo teórico com o caso evidenciado. Dessa forma, compreende-se que tal descoberta pode revelar uma fragilidade conceitual em torno da temática do empreendedorismo público (SADLER, 2000; LIDDLE, 2016). Para (Liddle, 2016) os casos qualitativos que se enquadram como modelos empíricos da incorporação do empreendedorismo público, carecem de padrões e características comuns. Assim, compreende-se que estes casos isolados tendem a descrever determinadas situações sem apresentar profundidade teórica ou rigor científico, impossibilitando o vínculo teórico com a realidade empírica, bem como a aplicabilidade em outros contextos.

4.3. Estrutura Conceitual

A partir do conjunto de publicações analisadas, identificou-se as principais estruturas conceituais deste estudo. Foram encontradas 444 diferentes palavras-chave inseridas pelos autores, destacando-se os termos: “*policy entrepreneurship*” citado em 24 trabalhos, “*public entrepreneurship*” citado em 19 trabalhos e “*political entrepreneurship*” citado em 17 trabalhos. O destaque para estes termos reforça as evidências anteriores do presente estudo que demonstram a relevância e persistência de tais conceitos nos trabalhos em torno do campo do empreendedorismo público.

Gráfico 5–Palavras-chave



Fonte: Adaptado pelas autoras a partir dos dados gerados pelo *bibliometrix* (2021).

Aplicando-se a Lei de *Zipf*, buscou-se mensurar a quantidade de palavras que aparecem com mais frequência no corpo dos textos. Verificou-se que dentre as 200 palavras mais evidentes nestes estudos, destaca-se “*innovation*” (inovação) e “*entrepreneurship*” (empreendedorismo).

Figura 2 -Nuvem de palavras



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados gerados pelo *bibliometrix* (2021).

Nesse sentido é importante salientar que tratando-se do empreendedorismo público, o fenômeno nem sempre é criativo e tampouco, estritamente inovador (SADLER, 2000). Isto porque, conforme Hayter, Link e Scott (2018) a inovação está relacionada ao surgimento de novidades no setor público, já o empreendedorismo é voltado para as ações que transformam os meios existentes em fins que geram valores públicos. Assim, a partir das análises dos resultados desta pesquisa, buscou-se propor uma agenda de pesquisa para o campo do empreendedorismo público.

4.4. Agenda de Estudos Futuros

Os principais indícios que revelam a presença do empreendedorismo no setor público podem ser identificados nas propostas de mudanças no contexto institucional dos órgãos públicos (BERNIER; HAFSI, 2007; KLEIN et al., 2010; DHLIWAYO, 2017); nos procedimentos administrativos (CHANG; MYERS, 1963; KLEIN et al., 2010; DHLIWAYO, 2017; ARNOLD, 2019); na criação de novas organizações (BERNIER; HAFSI, 2007; KLEIN

et al., 2010); na tendência em se adaptar mais facilmente em um contexto de constantes mudanças (PERKMANN, 2007; KEARNEY; HISRICH, 2010; LIDDLE, 2016b; CATNEY; HENNEBERRY, 2016; ARNOLD, 2019); na melhoria do processo de alocação dos recursos (KLEIN et al., 2010; DHLIWAYO, 2017; ARNOLD, 2019) e também na atuação dos atores em prol do desenvolvimento de políticas (PERKMANN, 2007; MALBTY, 2013; AVIRAM; COHEN; BEERI, 2020).

Identificou-se que os termos “empreendedorismo político” e “empreendedorismo público” foram os que mais apareceram na literatura internacional. Embora ambas as terminologias sejam utilizadas para evidenciar o processo empreendedor que acontece na totalidade do âmbito público, sugere-se para trabalhos futuros, a investigação em torno das principais características, padrões e categorias que permitem diferenciar, principalmente, estes dois termos.

Nesse sentido, observou-se que o termo que mais aparece nas publicações da análise é o “empreendedorismo político”, fato que pode evidenciar, do ponto de vista teórico e conceitual, que o foco do empreendedorismo público neste caso é o indivíduo empreendedor. Esta análise pode evidenciar uma das principais limitações do campo, visto que essa abordagem revela uma proximidade forte com o empreendedorismo privado, que foca na perspectiva individual do processo empreendedor, caracterizando os indivíduos como sujeitos heroicos ou diferenciados no mercado. Na perspectiva do setor público, o que se observa é que os empreendedores políticos são agentes públicos que realizam feitos no âmbito da administração pública visando lucro político e eleitoral.

Dessa forma, os estudos são considerados isolados, pois tendem a focar no indivíduo em detrimento do processo empreendedor, o que justifica que a maioria dos estudos encontrados são classificados como estudos de caso, sendo que muitos não apresentam vínculo teórico com o caso evidenciado. Nesse sentido, sugere-se que as pesquisas futuras voltadas para o empreendedorismo público sejam direcionadas para o processo empreendedor em si, bem como utilizem de metodologias diversas que possam agregar teórico-empiricamente o campo.

Instiga-se também estudos que possam explorar as organizações públicas e o seu contexto, visto a ausência de estudos voltados para este setor (SADLER, 2000; KLEIN et al., 2010; LIDDLE, 2016b). Nesse sentido, cabe verificar quais são os limites e as possibilidades para o empreendedorismo público e de que forma o setor público pode lidar e gerenciar os comportamentos e processos empreendedores. Além de que, sugere-se também a investigação acerca da temática no Brasil, bem como a evolução das publicações e os direcionamentos dos estudos no país, visto que não houve a identificação de estudos de autores brasileiros na base de dados investigada.

Contudo, faz-se necessário o desenvolvimento de novos estudos que enalteçam o vínculo teórico com a prática do empreendedorismo público, possibilitando a aplicabilidade do fenômeno em outros contextos, ou seja, conforme a realidade de cada administração pública. Também é importante frisar nestes estudos, as diferenças entre as diversas nomenclaturas existentes, bem como os inúmeros contextos em que ocorrem o empreendedorismo público, sejam nas organizações públicas ou centrado nos indivíduos e/ou processos, pois as pesquisas demonstram carência de direcionamentos específicos, fato que também contribui para a limitação do desenvolvimento teórico do campo.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo analisar a produção científica internacional sobre o empreendedorismo público. Desse modo, investigou-se a evolução da produção

científica internacional; analisou-se a produtividade e a relevância dos estudos sobre o empreendedorismo público e verificou-se as principais estruturas conceituais evidenciadas no campo, propondo assim, uma agenda de pesquisa em torno da temática.

Verificou-se a necessidade de exploração do conceito, bem como a publicação de novos estudos na área, visto a constatação de que o empreendedorismo público ainda é uma vertente incipiente. Com a evidência do aumento do número de publicações nos últimos anos, estima-se que a temática se consolide cada vez mais. Contudo, é válido lembrar que apesar de o empreendedorismo público já ser uma temática aceita pela literatura científica, a mesma ainda está em construção e requer avanços empíricos, sobretudo, teóricos, sendo esta a principal lacuna evidenciada por este estudo.

Isto porque, observou-se que a maioria das pesquisas são classificadas como estudos de caso. Verificou-se que estes estudos tendem a enaltecer o indivíduo no feito do processo empreendedor, sendo que na ótica do setor público, esta perspectiva individual sugere a busca dos empreendedores públicos por ganhos políticos e almejo em cargos públicos. Assim, acrescenta-se que estes estudos pouco contribuem para o desenvolvimento da temática sob a ótica teórica, pois não permitem a aplicabilidade do fenômeno em outros contextos, fato que limita a dinâmica e ampliação do campo, bem como indica a ausência de rigor científico no que tange aos aspectos metodológicos destas pesquisas, sugerindo a diversidade de metodologias a serem utilizadas nos estudos futuros.

Além disso, a existência de poucos artigos publicados na área, bem como autores dedicados para tal não permite inferir um desinteresse científico pelo campo, mas demonstra a necessidade de ampliar as investigações acerca do empreendedorismo público, conforme a agenda de estudos futuros proposta, a fim de buscar uma melhor clareza conceitual em torno do fenômeno. Dessa forma, sugere-se a realização de estudos futuros que explorem as principais características, padrões e categorias que permitem diferenciar, principalmente, os estudos sobre o empreendedorismo público e o empreendedorismo político, visto que estes dois termos aparecem com maior frequência nas pesquisas. Também é importante frisar nestes estudos, as diferenças entre os diversos contextos e nomenclaturas existentes, visto que as pesquisas existentes demonstram carência de direcionamentos específicos, fato que também contribui para a limitação do desenvolvimento teórico do campo.

Ademais reforça-se que o setor público é contextualmente um ambiente complexo e multifacetado, fato que pode estar relacionado ao tamanho do aparelho Estatal, suas diversas responsabilidades, a ausência de metas e objetivos claros nas organizações deste setor e também às inúmeras formalidades existentes. Destarte, espera-se com os dados encontrados, que o estudo possa auxiliar os pesquisadores e gestores públicos na condução de suas investigações, bem como na identificação de oportunidades de novas trilhas de pesquisa, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre o empreendedorismo público, sobretudo, no que tange ao desenvolvimento teórico do campo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD, A. Being alert: bridging theory and practice in public sector entrepreneurship. **International Journal of Public Sector Management**, 32, n. 7, p. 706-720, Oct 2019.

AVIRAM, N. F.; COHEN, N.; BEERI, I. Policy entrepreneurship in developing countries: A systematic review of the literature. **Public Administration and Development**, v. 40, n. 1, p. 35-48, Feb 2020.

- BERNIER, L. HAFSI, T. The changing nature of public entrepreneurship. **Public Administration Review**, 67, n. 3, p. 488-503, May-Jun 2007.
- BORGES, D. A. H.; ROMANIELLO, M. M.; BRITO, M. J. Empreendedorismo no setor público: a influência das características organizacionais. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v.5, n.1, Mar 2016.
- BRINTNALL, M. A. Federal Influence and Urban-Policy Entrepreneurship in The Local Prosecution of Economic Crime. **Policy Studies Journal**, 7, n. 3, p. 577-592, 1979.
- COHEN, N. HOREV, T. Policy entrepreneurship and policy networks in healthcare systems: the case of Israel's pediatric dentistry reform. **Israel Journal of Health Policy Research**, v.24, n. 6, p. 1-10, Mar 2017.
- CONLEY, G. A technology of public entrepreneurship. **New roles for old cities**, 1986, p. 68-72.
- CHANG, H. Y. MYERS, R. H. Japanese Colonial Development Policy in Taiwan, 1895-1906 - A Case of Bureaucratic Entrepreneurship. **Journal of Asian Studies**, 22, n. 4, p. 433-449, 1963.
- CWIKLICKI, M. Public Entrepreneurship and Its Role in Public Value Creation. **Problemy Zarzadzania-Management Issues**, 15, n. 1, p. 86-96, 2017.
- DHLIWAYO, S. Defining public-sector entrepreneurship: A conceptual operational construct. **International Journal of Entrepreneurship and Innovation**, 18, n. 3, p. 153-163, Aug 2017.
- FRISCH-AVIRAM, N.; BEERI, I.; COHEN, N. Entrepreneurship in the Policy Process: Linking Behavior and Context through a Systematic Review of the Policy Entrepreneurship Literature. **Public Administration Review**, v. 80, n. 2, p. 188-197, Mar 2020
- FRISCH-AVIRAM, N.; COHEN, N.; BEERI, I. Low-level bureaucrats, local government regimes and policy entrepreneurship. **Policy Sciences**, v. 51, n. 1, p. 39-57, Mar 2018.
- GARCIA, A.S. Ação Empreendedora como Unidade de Análise do Empreendedorismo: Proposição de um Esquema de Análise. In: **Anais do Congresso Empreendedorismo e Pequenos Negócios**. XI EPEGE (online). Belo Horizonte (MG), 2020.
- GOLAN, N.N. COHEN, N. The role of individual agents in promoting peace processes: business people and policy entrepreneurship in the Israeli–Palestinian conflict. **Policy Studies**, v.38, n.1, p. 24-39, Feb 2016.
- HAYTER, C. S. LINK, A. N.; SCOTT, J. T. Public-sector entrepreneurship. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 34, n. 4, p. 676-694, Win 2018.
- HOLCOMBE, R. G. Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources. **Review Austrian Economics**, 15, n.2, 143-159p. 2002.
- JABOTINSKY, H. Y. COHEN, N. Regulatory policy entrepreneurship and reforms: a comparison of competition and financial regulation. **Journal of Public Policy**, v.23, n. 1, p. 1-23, Mar 2019.
- KEARNEY, C. HISRISCH, R. Change Management Through Entrepreneurship in Public Sector Enterprises. **Journal of Developmental Entrepreneurship**, 15, n. 4, p. 415-437, Nov. 2010.

- KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. **Policy Analysis and Management**, 3, n.3. 607-613p. 1984.
- KLEIN, P. G. MAHONEY, J. T. MCGAHAN, A. M. PITELIS, C. N. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Review**, 7, n. 1, p. 1-15, Sep. 2010.
- LIDDLE, J. Conclusion: Public Sector Entrepreneurship: The Future Research Agenda. In: New Perspectives on Research, **Policy & Practice in Public Entrepreneurship**. Published online: 23 May 2016a. p. 237-245.
- LIDDLE, J. Introduction: Public Sector Entrepreneurship: Key Issues, Challenges and Developments in Theory and Practice. In: New Perspectives on Research, **Policy & Practice in Public Entrepreneurship**. Published online: 23 May 2016b.p. xi-xxxiv.
- LIDDLE, J. MCELWEE, G. Theoretical perspectives on public entrepreneurship. **International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research**, 25, n. 6, p. 1308-1320, Sep 2019.
- MACHADO JÚNIOR, C. SOUZA, M. T. S. PALMISANO, A. CAMPANÁRIO, M. A. PARISOTTO, I. R. S. Análise de Viabilidade de Utilizar as Leis da Bibliometria em Diferentes Bases de Pesquisa. In: **Anais XXXVIII Encontro ANPAD**. Rio de Janeiro/RJ 13 a 17 de setembro de 2014.
- MACHADO JÚNIOR, C. SOUZA, M. T. S. PARISOTTO, I. R. S. PALMISANO, A. As Leis Da Bibliometria Em Diferentes Bases De Dados Científicos. **Revista de Ciências da Administração**, v. 18, n. 44, p. 111-123, Abr. 2016.
- MALENBAUM, W. Government, Entrepreneurship, And Economic Growth in Poor Lands. **World Politics**, 19, n. 1, p. 52-68, 1966.
- MALTBY, T. European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. **Energy Policy**, 55, p. 435-444, 2013.
- MINTROM, M. NORMAN, P. Policy Entrepreneurship and Policy Change. **Policy Studies Journal**, 37, n. 4, 2009.
- MORAIS, M. VALADARES, J. L. EMMENDOERFER, M.; TONELLI, D. Polissemias do empreendedorismo no setor público. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 4, n. 1, 2015.
- NASCIMENTO, P. O. ANDRADE, D. M. Ação Empreendedora: Um Novo Olhar Sobre o Empreendedorismo. In: **Anais do Congresso do Instituto Franco Brasileiro de Administração de Empresas**. Uberlândia (MG), UFU, 2019.
- PERKMANN, M. Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions. **Environment and Planning C-Government and Policy**, 25, n. 6, p. 861-879, Dec 2007.
- SADLER, R. J. Corporate entrepreneurship in the public sector: The dance of the chameleon. **Australian Journal of Public Administration**, 59, n. 2, p. 25-43, Jun 2000.
- VALADARES, J. L. EMMENDOERFER, M. L. A Incorporação do Empreendedorismo no Setor Público: Reflexões Baseadas no Contexto Brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, v.17, n. 41, p. 82-98, Abr 2015.