

## CASO

Submissão: 18/01/2023 | Aprovação: 18/07/2023

DOI: <https://doi.org/10.12660/gvcasosv13n2c5>

# INTRAEMPREENDEDORISMO NA ÁREA PÚBLICA: O CASO DA COTA NOS CONTRATOS DO SENADO FEDERAL

*Intrapreneurship in the public service: the case of the quota in the Senate contracts*

Ilana Trombka<sup>1</sup> | [trombka@senado.leg.br](mailto:trombka@senado.leg.br)

Paulo Ricardo dos Santos Meira<sup>1</sup> | [paulorsm@senado.leg.br](mailto:paulorsm@senado.leg.br)

<sup>1</sup>Senado Federal

## RESUMO

Clara Kelbert era diretora-geral do Senado Federal quando uma marcante visita ao abrigo de mulheres do Distrito Federal a colocou na posição de intraempreendedora, ao se convencer de que precisava buscar uma forma de enfrentar a problemática da empregabilidade quando relacionada à violência contra a mulher. Clara convenceu a Comissão Diretora a criar uma cota nos contratos de terceirização de mão de obra para mulheres vítimas de violência doméstica em situação de vulnerabilidade econômica. Mas até que ponto a prospecção de uma política de cotas (reserva de mercado de trabalho) caracteriza o intraempreendedorismo no setor público, com a capacidade de ressignificar o desempenho organizacional de uma instituição (Senado Federal), gerando maior valor público?

**Palavras-chave:** empreendedorismo, empreendedorismo corporativo, intraempreendedorismo, equidade de gênero, cotas para mulheres vítimas de violência.

## ABSTRACT

*Clara Kelbert was general director of the Federal Senate when a remarkable visit to the Federal District women's shelter placed her in the position of an intrapreneur, when she became convinced that she needed to find a way to face the issue of employability when related to violence against women. Clara convinced the Steering Committee to create a quota in labor outsourcing contracts for women victims of domestic violence in a situation of economic vulnerability. But to what extent does prospecting for a policy of quotas (labour market reserve) characterize intrapreneurship in the public sector, with the ability to reframe the organizational performance of an institution (Federal Senate), generating greater public value?*

**Keywords:** entrepreneurship, corporate entrepreneurship, intrapreneurship, gender equity, quotas for women victims of violence.

## INTRODUÇÃO

Sentada na sala do presidente do Congresso Nacional, os pensamentos que passavam na cabeça de Clara Kelbert eram muitos. Desde os boatos que cercaram sua escolha para diretora-geral do Senado, a dúvida a respeito do convite, o aceite meio automático e o tamanho do desafio que ela tinha assumido. O primeiro ano ainda havia sido conturbado, mas, no decorrer daqueles 12 meses, muitas iniciativas haviam sido implementadas, e uma gestão mais participativa, com diálogo e estímulo à livre circulação de ideias, estava em curso e já podia ser notada.

Quando as ideias iam sendo discutidas, uma a uma, ela não chegava a classificá-las como intraempreendedorismo... Aliás, nunca tinha sido uma grande preocupação colocar nomes e rotular o estilo de gestão. Ela sabia que seu principal ativo era conhecer os colegas, não impor o distanciamento do cargo e seguir estimulando que novas ideias florescessem. Nessa toada, havia o exemplo do “Desafio da inovação”, no Senado Federal, no qual os colaboradores disputavam uma série de prêmios, em duas categorias: o “APPrimora”, que recebia propostas de melhoria em processos de trabalho, usando tecnologias que lhes eram ensinadas, e o “Senado em jogo”, que recebia ideias de jogos que promovessem o aprendizado sobre a instituição. Os trabalhos eram comentados e votados pelo próprio corpo funcional, além de haver uma avaliação pelo Núcleo de Apoio à Inovação.

Como outro fenômeno dessa linha de gestão, havia o programa “Manhã de ideias”, que fomentava a apresentação de novas ações, sendo realizado, religiosamente, na primeira segunda-feira de cada mês e, frente a frente com ela e seus adjuntos, os colegas tinham toda a liberdade de dar opiniões e sugestões que, ao serem implementadas, ganhavam divulgação pela intranet da instituição e *e-mails* corporativos. Foi em uma dessas oportunidades que surgiu a ideia da Liga do Bem, grupo de voluntariado interno do Senado que a tinha levado até o abrigo de mulheres do DF.

Dois anos antes, ela mal sabia o que era empreendedorismo e que ele poderia ser aplicado na área pública. Hoje era claro e límpido como a água que instituições como o parlamento podiam e deviam inovar e empreender. Clara até tinha lido um livro que esclarecia que o termo pode ser entendido como a capacidade individual de identificar problemas e oportunidades para o investimento de recursos em soluções socialmente positivas, passível de ocorrer em qualquer circunstância ou contexto, seja ele no público ou no privado (Najmaei & Sadeghinejad, 2016 como citado em Paula et al., 2021, p. 560). O termo “socialmente positivas” fazia toda a diferença, afinal criar uma cota nos contratos de terceirização de mão de obra para garantir espaços do mercado de trabalho para mulheres em situação de vulnerabilidade por violência doméstica e/ou familiar certamente teria um impacto...

A Sessão Plenária estava por encerrar, e o presidente em minutos estaria ali para despachar. Como sempre, o tempo seria curto para que ela o convencesse de que valeria a pena adotar uma atitude pioneira e implementar a cota. Ela estava motivada pelo que tinha visto e vivido na visita que fez ao abrigo de mulheres. Depois daquela experiência impactante, fazer algo para facilitar a saída das mulheres do ciclo de violência fez com que estudasse a situação da

violência doméstica no Brasil, especialmente no DF, uma unidade da Federação ainda recente e com muito fluxo migratório. Como gestora principal da organização, dentro da sua alçada, ela estava estimulando o fim do imobilismo gerencial, mas essa seria uma visão compartilhada pelos agentes políticos? Eles estavam acostumados a tratar de políticas públicas, e aquela era uma política organizacional...

Clara escutou os passos do presidente e detectou o momento em que ele parou para dar uma coletiva de imprensa antes de entrar na sala. Tentou gravar na memória outro conceito que havia lido no mesmo livro, de que o intraempreendedorismo trata do desenvolvimento de habilidades e competências para os empregados que devem atuar na ação inovadora com criatividade, desenvoltura de suas habilidades interpessoais, holísticas e conceituais para a criação de valor público. Era mais ou menos isso, pensou já ansiosa. Inovação, valor público, ações socialmente positivas e responsáveis... Essas eram as palavras. Ela tinha achado a linha de raciocínio. Agora já se sentia mais confortável e segura.

## ANTECEDENTES

Trabalhar com cotas para grupos minoritários não chegava a ser uma novidade para o Senado Federal em termos organizacionais, pois desde maio de 2014, antes mesmo da publicação da Lei de Cotas, já havia sido aprovada uma reserva de 20% para negros nos concursos públicos e nos contratos de terceirização da Casa. O então presidente do Senado, Renan Calheiros, afirmou que havia uma medida provisória sobre as cotas tramitando no Congresso, mas o Senado se adiantaria.

Os efeitos práticos de tal medida, no entanto, não foram sentidos efetivamente, uma vez que, pelas características do trabalho oferecido para os terceirizados, em geral de baixa qualificação, a cota racial proposta já estava dentro da realidade das contratações e, para concurso público, o Ato da Comissão ainda não havia dado um resultado, já que desde 2012 o Senado não realizava um certame para ingresso de servidores efetivos.

O que Clara estava por propor teria efeito quase imediato e traria a convivência com a violência contra as mulheres para dentro da organização. Já não seria mais possível virar a página do jornal preferido, mudar o canal da televisão ou fechar o *site* de notícias para não se informar sobre esse tipo covarde de maus-tratos. A partir da adoção da ação de criação de um espaço reservado de empregos para essas mulheres, suas histórias e o que viveram, elas seriam parte também da realidade do Senado. Estaria a instituição pronta para acolher as mulheres vítimas de violência e suas histórias? Essa era uma boa pergunta... Mas a resposta teria que ser descoberta no decorrer do programa, pois os dados desse tipo de violação obrigavam alguma ação, na opinião da diretora-geral.

O próprio Senado, naquele ano de 2016, havia lançado o "Panorama da violência contra as mulheres no Brasil", uma iniciativa que visava trazer reflexões no momento em que se comemoravam 10 anos da Lei Maria da Penha. A publicação deixava claro que aqueles anos

havia sido marcados por importantes iniciativas governamentais, especialmente no campo legislativo, para enfrentar o problema da violência contra as mulheres, no entanto pouco havia para ser comemorado e muito para ser feito. Pesquisa realizada pelo Instituto Data Senado indicava que, em 2015, 18% das mulheres entrevistadas afirmaram já terem sido vítimas de algum tipo de violência doméstica, seja ela física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial. E, de acordo com o Mapa da Violência 2015, a taxa de homicídios de mulheres no País entre os anos de 2006 e 2013 aumentou em 12,5%, chegando a 4,8 vítimas de homicídio em cada 100 mil mulheres. Somente em 2013 foram registrados 4.762 homicídios de mulheres no ano, ou 13 assassinatos por dia, em média.

A situação do DF, sede do Poder Legislativo nacional, não parecia melhor. De acordo com os registros do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, no ano de 2014, o DF apresentou uma taxa de 5,2 homicídios para cada 100 mil mulheres, superior à taxa média nacional, de 4,6 homicídios por 100 mil mulheres. Outros números convalidavam o aumento dos registros de violência contra a mulher na localidade. O Ligue-180, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), por exemplo, relatava que o número de ocorrências por grupo de 100 mil mulheres registrados no DF era quase três vezes maior que a taxa de relatos de violência registrada no País. Parecia claro que as mulheres da capital federal e entorno estavam mais dispostas a denunciar o que sofriam, mas, Clara se perguntava, após a denúncia, qual o apoio que elas tinham para sair do ciclo da violência?

## A HORA DA VERDADE

O presidente do Senado entrou em sua sala e não parecia surpreso em encontrar Clara ali. Já era noite e ele, surpreendentemente, não parecia apressado.

(Presidente) – Boa noite, diretora. A sessão de hoje foi cansativa e longa, mas aprovamos projetos importantes. No final, valeu a pena ter paciência e ouvir a oposição... Foi possível construir um acordo com a liderança do governo e destravar a pauta. Mas o que de urgente a senhora precisa discutir? Achei que já tínhamos fechado a pauta para a próxima reunião da Comissão Diretora.

(Clara) – É exatamente sobre a pauta da reunião da Comissão Diretora que eu gostaria de falar. O senhor sabe que tenho buscado aproveitar ideias dos colegas na gestão da Casa. Com isso, temos implantado várias ações e fomentado a participação. O senhor mesmo viu a matéria que saiu na televisão sobre a Liga do Bem... Essa forma de administrar, incentivando a inovação por meio de uma política de portas abertas, chamamos de empreendedorismo corporativo, e ele pressupõe que a inovação e a atitude empreendedora podem ocorrer em qualquer nível da instituição (Andreassi, 2005, p. 2). Eu escuto e converso sempre com os colegas para colher sugestões, mas, desta vez, sou eu que venho trazer um *insight*. Na verdade, uma proposta para que conste da pauta da reunião.

(Presidente) – Pois então explique essa novidade...

(Clara) – É uma história um pouco longa. Mas vou tentar resumir para o senhor... Em março deste ano, nos associamos ao Governo do DF na Campanha do Dia da Mulher. Coletamos bolsas com itens de higiene pessoal e outros objetos que estimulassem a autoestima feminina, como batons, esmaltes, brincos e anéis. A campanha foi um sucesso, e conseguimos 155 *kits*, que entregamos no abrigo de mulheres do DF.

(Presidente) – Lembro bem... O governador até me ligou para comentar o sucesso da iniciativa.

(Clara) – Só que, no dia da entrega no abrigo de mulheres, as coisas não saíram bem como nós esperávamos. Montamos uma festa, com brinquedos para as crianças que ficam lá com suas mães durante os 90 dias que dura o acolhimento, com comes e bebes e até atendimento de cabelereiras e manicures... Mas tudo foi interrompido no meio.

(Presidente) – Por quê? O que houve?

(Clara) – O senhor sabe que as mulheres não apreciam muito a passagem pelo abrigo. Aliás, cá entre nós, é uma situação difícil mesmo... Também é um atestado da dificuldade do Estado em garantir a segurança dessas mulheres. Elas já foram vítimas de violência, tiveram que sair de suas casas com seus filhos e são elas que ficam afastadas da sociedade, escondidas, sem poder usar qualquer meio de tecnologia porque a segurança delas não está garantida. Elas ainda correm risco. Ou seja, se elas tinham emprego, ficam afastadas dele e podem até ser demitidas. As crianças tem que mudar de escola. Perde-se a privacidade, pois no abrigo tudo é bastante coletivo. Mas, apesar de tudo isso, no dia da entrega tudo parecia bem...

Clara percebeu que ele estava ficando impaciente e resolveu ir direto ao ponto.

(Clara) – Ocorre que, lá pelas tantas, chegou uma senhora com sua filha. A mulher estava muito nervosa, falando alto, gritando mesmo... Indignada, ela falava que não queria estar lá. Que queria voltar para casa. A menina, bastante quieta, encolhida, parecia alheia a toda a confusão. A história das duas era triste. A senhora era a mãe da menina. Ela trabalhava como empregada doméstica em uma casa e dormia no emprego. A filha, que tinha 14 anos, vinha sendo abusada pelo patrão da mãe desde os 8 anos. A escola descobriu a situação e acionou o Conselho Tutelar. Mãe e filha foram retiradas e, como não tinham para onde ir, levadas para o abrigo. [Ela respirou fundo e continuou contando.] Mas a mãe insistia em voltar para aquele lugar, onde a filha era estuprada, e ainda chamava o local de “lar”. Todos ficamos chocados. Será que ela era uma mãe relapsa? Será que sabia de tudo e concordava? Bem, na verdade o clima azedou e fomos embora.

(Presidente) – Que horror, Clara. Mas ainda não entendi que proposta queres fazer.

(Clara) – Enquanto minhas colegas choravam chocadas no trajeto de volta, eu vinha pensando no que fazer... Resolvi entender um pouco mais a situação. A explicação baseada apenas no comportamento aparente da mãe não me parecia suficiente. Li, estudei e me convenci de que a naturalização da violência é algo construído pelo exemplo e pelo ambiente. Aquela mãe deveria ter sido criada em um ambiente sem respeito às mulheres e, talvez, ela mesma fosse vítima de abusos sexuais. Além de tudo, e mais grave, depois dos 90 dias no abrigo, ela estaria sem casa, sem emprego e sem ter como sustentar a ela e a menina... Ela precisava de acolhimento, é claro, mas de um suporte efetivo para seguir sua vida, e foi, então, que pensei que nós poderíamos ter uma cota nos nossos contratos de terceirização de mão de obra para as mulheres vítimas de violência. Podemos propor a criação dessa cota na próxima reunião da Comissão Diretora?

(Presidente) – Mas você acha que essa será uma medida de impacto? Com isso, conseguiremos mudar a realidade do problema da violência contra as mulheres no Brasil? Nunca pensei sobre esse assunto... Mas, como você está tão empolgada, levarei esse assunto aos demais senadores membros da Comissão Diretora e você fará as explicações pertinentes. Talvez eu esteja frente a frente com uma visionária?!

(Clara) – Obrigada pela chance, presidente. Mas, se o senhor me permite, visionária, não... Talvez uma visionista... Nem me olhe assim, chefe. Pensando “lá vem ela com academicismos”... Sei que o nome não tem relevância para o senhor, mas é uma postura visionista que possibilita que as organizações desenvolvam uma cultura em que todos estejam comprometidos e progridam, contribuindo, portanto, para que a organização em si também progrida (Filon, 2004, p. 65). Se evoluirmos na ideia das cotas, eu poderei me considerar uma intraempreendedora do Senado Federal, afinal terei conseguido convencer a organização de uma ação que eu gostaria de realizar, uma iniciativa pioneira, talvez um pouco diferente do que uma diretora-geral normalmente faz, mas que, eu tenho certeza, contribuirá para trabalhar os valores que eu gostaria de ver na instituição em que escolhi desenvolver minha carreira. Além disso, presidente, essa iniciativa estaria, como propõem Peter Senge e Chris Argyris, colocando nossa teoria em sintonia com a teoria esposada na Carta de Compromissos do Senado Federal, em especial ao nosso Compromisso com a Comunidade. Se, no final das contas, essa medida for um erro, sabemos que a tolerância ao erro propicia um ambiente inovador e empreendedor.

(Presidente) – Já está tarde. Você pensa mais no assunto e faz sua explanação. Vamos ver se os senadores e senadoras estimulam esse seu visionismo... A reunião já está marcada para a próxima semana, e esse item constará da pauta.

## DILEMAS

- – Até que ponto a prospecção de uma política de cotas (reserva de mercado de trabalho) caracteriza o intraempreendedorismo no setor público, com a capacidade de ressignificar o desempenho organizacional de uma instituição (Senado Federal), gerando maior valor público?
- – O Senado Federal deve adotar uma cota nos contratos de terceirização de mão de obra exclusiva para mulheres em situação de vulnerabilidade decorrente da violência doméstica e familiar?
- – A adoção de uma cota, de maneira pioneira, mas dentro de uma política organizacional, e não por meio de uma política pública, realmente impactará o combate à violência contra a mulher?
- – É possível que, como externalidade negativa, se a cota for implementada, ocorram falsas denúncias de violência doméstica como forma de se habilitar para uma vaga de emprego nos contratos de terceirização de mão de obra no Senado Federal, ou que o contato dos colaboradores com casos concretos de violência doméstica afete negativamente o clima organizacional?