



EVERALDO FRANÇA NUNES

**EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
E SUAS IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO LOCAL:
UM ESTUDO DE CASO DE AÇÕES EMPREENDEDORAS NO
MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS NO PARÁ**

**LAVRAS – MG
2019**

EVERALDO FRANÇA NUNES

**EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E SUAS
IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DE
AÇÕES EMPREENDEDORAS NO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS NO PARÁ**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

**LAVRAS – MG
2019**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo próprio autor.

Nunes, Everaldo França.

Empreendedorismo na gestão pública municipal e suas implicações no desenvolvimento local: Um estudo de caso de ações empreendedoras no município de Paragominas no Pará / Everaldo França Nunes. – 2017.

131 p.: il.

Orientadora: Daniela Meirelles Andrade.

Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Lavras, 2017.

Bibliografia.

1. Ação empreendedora. 2. Gestão pública municipal. 3. Desenvolvimento local. I. Andrade, Daniela Meirelles. II. Título.

EVERALDO FRANÇA NUNES

**EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E SUAS
IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DE
AÇÕES EMPREENDEDORAS NO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS NO PARÁ**

**ENTREPRENEURSHIP IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT AND ITS
IMPLICATIONS IN LOCAL DEVELOPMENT: A CASE STUDY OF
ENTREPRENEURSHIP ACTIONS IN THE MUNICIPALITY OF PARAGOMINAS
IN PARÁ, BRAZIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 02 de agosto de 2017.

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade	UFLA
Prof. Dr. José de Arimatéia Dia Valadão	UFLA
Prof. Dr. Juvencio Braga de Lima	FUMEC

Profa. Dra. Daniela Meirelles Andrade
Orientadora

**LAVRAS – MG
2019**

Dedico este trabalho à minha querida mãe Firmina França Nunes pelo seu amor sem igual, pelas suas orações contínuas e fervorosas, apesar da grave enfermidade.

À minha esposa Alessandra, ao meu filhinho Gabriel e à minha filhinha Luana, pela compreensão, pelo carinho e apoio incondicional nos momentos bons e nas horas difíceis.

AGRADECIMENTOS

A Deus seja dada toda honra, louvor e glória, por todos os momentos difíceis vividos e superados.

À nobre professora Dra. Daniela Meirelles Andrade, pela orientação, paciência e disposição para ajudar, que foram imprescindíveis para o êxito deste trabalho.

Aos membros da banca examinadora, Professores Juvêncio Braga e José de Arimatéia, pelas contribuições valorosas.

A todos os entrevistados (prefeitos e secretários) da cidade de Paragominas/PA que me receberam gentilmente e contribuíram de maneira imprescindível para a realização deste estudo.

À Universidade Federal de Lavras - UFLA - ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública e a todos os docentes do curso pela oportunidade.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará - IFPA - pela liberação para cursar o mestrado.

Aos colegas das turmas que tive o privilégio de conhecer e trocar experiências.

Ao meu irmão Ademar Nunes pela contribuição inicial, muito valiosa.

A minha homenagem ao meu querido e saudoso mano Manoel França “Pretinho” que faleceu exatamente no dia em que fui aprovado no primeiro processo seletivo deste mestrado.

Aos demais familiares, amigos e amigas que contribuíram de alguma forma ou que torceram por mim.

Minha sincera gratidão a todos.

RESUMO

Neste estudo faz-se uma abordagem acerca do empreendedorismo, na esfera da gestão pública municipal e suas implicações para o desenvolvimento local, no contexto da realidade brasileira, com ênfase na gestão de um município paraense, baseada na análise das ações implementadas que podem ser caracterizadas como advindas de estratégias empreendedoras dentro da administração pública. O objetivo foi evidenciar o papel do empreendedorismo no setor público brasileiro, em especial na esfera da gestão municipal e as ações empreendedoras desenvolvidas no âmbito da gestão pública municipal e suas implicações para o desenvolvimento local, por meio da análise das narrativas dos gestores do município de Paragominas-PA no período compreendido entre 1997 a 2016. Objetivou-se responder à seguinte inquietação: As ações desenvolvidas pelos gestores do município de Paragominas podem ser consideradas empreendedoras? Quais impactos geraram para o desenvolvimento local? Para isso, em um primeiro momento, foi realizada uma revisão teórica sobre as transformações ocorridas, no âmbito da administração pública brasileira, com ênfase nos desafios e caminhos percorridos pela gestão pública municipal e, no desenvolvimento local. Em um segundo momento, buscou-se compreender a natureza e os conceitos que permeiam o constructo do empreendedorismo, fazendo-se uma abordagem sobre suas origens e desenvolvimento, inicialmente, no ambiente das empresas, mas com destaque ao empreendedorismo no setor público ancorado nos seguintes teóricos: Baggio e Baggio (2014), Costa (2008), García-Villaverde, Ruiz-Ortega e Canales (2013), Kearney, Hisrich e Roche (2007), Klein et al. (2010), Meynhardt e Diefenbach (2012), Morris e Jones (1999), Osborne e Gaebler (1994), Paula (2005), Robert e King (1991) e Valadares e Emmendoerfer (2012), entre outros. Nesse percurso, constatou-se que a ênfase do empreendedorismo, no ambiente público brasileiro, emerge, a partir da década de 90, contudo, apesar dos avanços, o tema ainda é incipiente no país. Quanto aos procedimentos metodológicos, optou-se por uma pesquisa exploratório-descritiva de natureza qualitativa, do tipo estudo de caso, embasado em dados primários, entrevista semiestruturada, e, secundários, livro e análise documental. A pesquisa foi realizada com três prefeitos do município de Paragominas/PA, no período das respectivas gestões compreendidas entre 1997 a 2016 e com mais três secretários municipais de áreas diversas. Os resultados mostraram que o fenômeno do empreendedorismo é o principal fator relacionado ao desenvolvimento local do município em estudo, e para verificar a presença deste na gestão municipal, foi realizado uma análise relacionando as ações municipais com a visão empreendedora de Kim (2010) evidenciando as características dimensionais e as organizacionais com a visão de *governo empreendedor* de Osborne e Gaebler (1994). Das considerações finais pode-se inferir que, mesmo considerando as limitações que se impõem ao serviço público no que concerne à aplicação do conceito de empreendedorismo, este, praticado com mais eficiência no setor privado, dadas as peculiaridades de cada um, o município adotou esse perfil empreendedor, envolvendo agentes públicos e comunidade local, com destaque para a ampla e comprometida participação coletiva da sociedade. Os frutos dessas ações está se colhendo agora, anos depois da implementação das primeiras ações empreendedoras.

Palavras-chave: Gestão Empreendedora. Gestão Pública Municipal. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

In this study, we used an approach on entrepreneurship of the municipal public management sphere and its implications for local development within in the context of Brazilian reality, focusing on the management of a municipality of Pará, Brazil, analyzing the implemented actions characterized as derived from entrepreneurial strategies within the public administration. The objective was to demonstrate the role of entrepreneurship in the Brazilian public sector, especially in the sphere of municipal management, and the entrepreneurial actions developed in the municipal public management and its implications for local development, through the analysis of the narratives from managers of the municipality of Paragominas-PA, in the period from 1997 to 2016. The intent was to answer the following question: Can the actions developed by the managers of the studied municipality be considered as entrepreneurial? Moreover, which impacts have they ensured for local development? To answer, we at first conducted a theoretical review regarding the transformations that occurred within the Brazilian public administration, focusing on the challenges and paths taken by the municipal public management and the local development. In a second moment, we sought to understand the nature and concepts that permeate the construct of entrepreneurship using an approach of its origins and development, initially in the business environment, but highlighting the entrepreneurship in the public sector, anchored by the following theorists: Robert and King (1991), Osborne and Gaebler (1994), Morris and Jones (1999), Paula (2005), Costa (2008), Kearney, Hisrich and Roche (2007), Klein et al. (2010), Meynhardt and Diefenbach (2012), Valadares and Emmendoerfer (2012), García-Villaverde, Ruiz-Ortega and Canales (2013), Baggio and Baggio (2014), Valadares (2016), among others. In this course, we verified that the focus of entrepreneurship in the Brazilian public environment emerged in the 1990's. However, despite advances, the theme is still incipient in the country. We also sought to understand the theme of entrepreneurial actions and their impacts on municipal public management as a driving force for local development. Regarding the methodological procedures, we opted for an exploratory-descriptive case study with qualitative nature, based on primary data, semi-structured interview, and participant and secondary observations, as well as book and documental analysis. The research was conducted with three mayors of the municipality in question, during their respective administrations, and with three municipal secretaries of diverse areas. The results showed that the entrepreneurial phenomenon is the primary factor related to the local development of the studied municipality, of which presence was verified through an analysis relating the municipal actions taken with the entrepreneurial perspective of Kim (2010), demonstrating the dimensional and organizational characteristics with the view of entrepreneurial government of Osbourn and Gaebler (1994). From the final considerations, we can infer that, despite the limitations imposed to the public service concerning the application of the concept of entrepreneurship, used with higher efficiency in the private sector, the municipality adopted this entrepreneurial profile involving public agents and the local community, highlighting the extensive and committed participation of the society. The fruits of these actions are currently being harvested, years after the implementation of the first entrepreneurial actions.

Keywords: Entrepreneurial Management. Municipal Public Management. Local Development.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 - Mapa do município de Paragominas-Pará-Brasil.	79
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais Características da Administração Pública no Brasil.	28
Quadro 2 - Quadro evolutivo do conceito de empreendedorismo.	49
Quadro 3 - Quadro evolutivo do conceito de empreendedor.	52
Quadro 4 - Tipos de empreendedores.	54
Quadro 5 - Diferenças e similaridades entre Empreendedorismo Público e Privado.	60
Quadro 6 - Relação de terminologias relacionadas ao empreendedorismo público.	62
Quadro 7 - Perfil dos Entrevistados - Secretários Municipais.	81
Quadro 8 - Perfil dos Entrevistados - Prefeitos.	81
Quadro 9 - Análise comparativa entre visão empreendedora de Kim (2010) e a visão empreendedora de Osborne e Gaebler conforme as ações empreendedoras desenvolvidas em Paragominas/PA.	109

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Produção de grãos de Paragominas-PA 2008/2015.	110
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEPARÁ	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
APG	Administração Pública Gerencial
BASA	Banco da Amazônia
BEA	Bem Estar Ambiental
BEH	Bem Estar Humano
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GEM	<i>Global Entrepreneurship Monitor</i>
GpR	Gestão Orientada para Resultados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sob Serviços de qualquer natureza
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LDO	Lei de Diretrizes
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NPM	<i>New Public Managment</i>
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OE	Orientação Empreendedora
ONU	Organização das Nações Unidas
PARAFLOR	Associação Paragominas Reflorestadores Associados
PDRAE	Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB	Produto Interno Bruto
PNDS	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
REDESAN	Rede Integrada de Equipamentos Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome.
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas SINDISERPA Sindicato das Indústrias de Serrarias Paragominas
SEDAP	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SOFTEX	Sociedade Brasileira para Exportação de Software
SUS	Sistema Único de Saúde
UEPA	Universidade Estadual do Pará
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.1	Administração Pública no Brasil	21
2.2	Gestão pública municipal no Brasil	32
2.2.1	Autonomia municipal e as distorções tributárias decorrentes do pacto federativo	38
2.3	Desenvolvimento local	40
3	EMPREENDEDORISMO	46
3.1	A natureza do empreendedorismo	46
3.2	Empreendedorismo no setor público	57
3.3	Ações empreendedoras na gestão pública municipal	66
4	PERCURSO METODOLÓGICO	76
4.1	Classificação da pesquisa	76
4.2	Tipo de pesquisa	77
4.3	Métodos e Procedimento de coleta de dados	78
4.4	Objeto do estudo	79
4.5	População do estudo	80
4.6	Análise e interpretação dos dados	81
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	83
5.1	O perfil dos entrevistados	83
5.2	O Desenvolvimento local	86
5.3	O Empreendedorismo Público	92
5.4	Ações Empreendedoras na gestão pública municipal	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (PREFEITOS MUNICIPAIS) .	128
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (SECRETÁRIOS MUNICIPAIS)	130

1 INTRODUÇÃO

Falar sobre administração e gerenciamento envolve um arcabouço de conceitos, ideologias, normas e práticas, tanto fundamentadas teoricamente quanto por vivência empírica, construídos mediante diferentes contribuições, e, conseqüentemente, variados enfoques que norteiam e dão funcionalidade à prática administrativa e gerencial.

Esse pensamento surge por meio da leitura conceitual das principais teorias administrativas, escolas e autores evidenciados por Chiavenato (2004) e Maximiano (2012), que vem desde a significativa contribuição de Taylor com a Administração Científica em 1903, também conhecida como ‘Taylorismo’, perpassando por uma evolução histórica entre ‘Teoria da Burocracia’, 1909, encabeçada por Max Weber com grande ênfase na eficiência e eficácia; ‘Teoria Clássica’, 1916, surgida na Europa concomitantemente à Revolução Industrial, quando seu idealizador, Henri Fayol, se preocupou em manter um alto nível de eficiência com foco no homem econômico e na estrutura organizacional; a ‘Teoria das Relações Humanas’, 1932 com origem nos Estados Unidos, onde, pela primeira vez o homem foi considerado como um ser social possuidor de necessidades (segurança, afeto, aprovação, etc); ‘Teoria Estruturalista’, 1947, visando à reestruturação administrativa tendo foco no Homem Organizacional com uma visão moderna e ampliada para a época; e diversas outras como ‘Teoria dos Sistemas’, 1951; ‘Abordagem Sociotécnica’, 1953; ‘Teoria Neoclássica’, 1954; ‘Teoria Comportamental’, 1957; ‘Desenvolvimento Organizacional’, 1962; e a ‘Teoria da Contingência’, 1972.

Cada período dessa construção foi marcado por uma série de transformações com caráter expansivo adequando-se ao contexto histórico, e, visando ao fortalecimento da visão administrativa (CHIAVENATO, 1979). A partir de 1990, passou-se a observar novas abordagens administrativas construídas devido ao avanço tecnológico e a globalização (CHIAVENATO, 2004; MAXIMINIANO, 2012).

Em razão das constantes transformações globais, empresas, entes governamentais e não governamentais, têm buscado se adequar às novas exigências, seja para atender a nova ordem econômica e do trabalho, marcada por grande competitividade, seja na busca de solucionar as demandas sociais cada vez mais crescentes em tempos de recursos cada vez mais escassos, em que a inovação, a criatividade e a capacidade empreendedora, passaram a ser fatores-chaves na promoção do desenvolvimento local, frente aos novos desafios do mundo globalizado (DINIZ, 2000; OSRBONE; GAEBLER, 1994).

A tentativa de inovar frente à forte cultura de produção desenvolvida desde a teoria do sistema fechado de Taylor, que à *priori* mantinha o foco nos processos de trabalho do operário e na forma de produção do mesmo (CHIAVENATO, 1979), tem se tornado um desafio cada vez maior, principalmente quando referido à gestão pública. Porém, inovação no serviço público é um tema extremamente importante a ser considerado em prática e em estudo (KOCH; WINDRUM, 2008; HENRIQUE, 2016).

Segundo Paula (2005), o movimento de busca pela modernização do setor público a partir da última década do século XX e das primeiras deste século XXI, está diretamente relacionado a comportamentos, conceitos e práticas gerenciais, oriundas e até então aplicadas apenas ao ambiente das organizações empresariais. Isso, porque as maiores evidências de práticas inovadoras estão ligadas a questão lucrativa no setor privado, e, apesar do campo de pesquisa estar se expandindo na área, “muito pouco dessa literatura tem se preocupado conscientemente com a inovação nos serviços públicos” (HENRIQUE, 2016, p. 4).

O conceito de inovação é relativo à época, ao espaço, ao campo de estudo e a visão do autor. Fayet (2010) defende que existem dois tipos de inovação: a radical e a incremental. Onde, “inovação radical é conceituada como o desenvolvimento e a introdução de um novo produto, processo ou forma de organização da produção inteiramente nova”. Interessante considerar que esse tipo de inovação é capaz de causar um rompimento em toda estrutura abrindo espaço para novas empresas, novos setores e/ou trabalhar na redução de custos e na melhoria dos produtos já existentes. “Já a inovação incremental se refere a qualquer tipo de melhoria em um produto, processo ou produção dentro da organização sem alterar sua estrutura física” (CARELLI; RODRIGUEZ, 2015, p. 3).

Nesse sentido, empregando conjuntamente o conceito de empreendedorismo de Schumpeter (1949), inicialmente aplicado ao setor privado, que consiste numa espécie de processo de *destruição criativa* mediatizada pela inovação radical, na qual, métodos, estruturas, produtos ou serviços obsoletos são substituídos por outros novos e modernos, e, considerando o papel de governo que, para Osborne e Gaebler (1994, p. 15), “é a forma de prestar serviços em benefício de todo o povo: defesa, proteção ambiental, policiamento, estradas, represas, suprimento de água potável”, afirmando, ainda, que governo não é um mal necessário, mas sim, a forma de resolver os problemas da sociedade em todos os âmbitos necessários. O empreendedorismo aplicado ao setor público seria, então, a reinvenção do governo, no qual a gestão pública passa a adotar novos métodos e processos na produção de bens e na prestação de serviços públicos com maior produtividade e eficiência, substituindo as práticas obsoletas e ineficazes e adotando um papel dinâmico, proativo e inovador na

condução da coisa pública, incrementando geração de receitas alternativas e otimizando os recursos e potencialidades existentes, sempre buscando a melhoria da qualidade de vida da população, seu bem-estar e satisfação e do desenvolvimento social, econômico e ambiental na sua respectiva área de abrangência (DIEFENBACH, 2011).

Osborne e Gaebler (1994), a partir de uma análise de governo dos Estados Unidos da América, afirmaram que o empreendedorismo vai muito além de uma prática empresarial, e denominam de *governo empreendedor* ou *governo inovador* o gestor empreendedor que consegue empregar recursos utilizando-se de novas formas, visando maximizar a produtividade e a eficiência, podendo essa prática ser aplicada igualmente ao setor privado, voluntário e público nas esferas federal, estadual e municipal (local).

A figura do gestor público como empreendedor ainda na visão do *governo empreendedor* de Osborne e Gaebler (1994) é um ator relevante para a concretização de ações que visem ao crescimento e desenvolvimento municipal. Entende-se que deveria ser ele o ator social com boas condições de assumir o papel de articular e construir consensos, assim como de viabilizar-se como um importante indutor da administração pública na execução das ações e projetos dentro e fora da esfera pública e ainda auxiliar na garantia da continuidade e extensão dessas ações e projetos junto à sociedade.

No Brasil, a administração pública passou por um longo processo de reforma avançando de uma administração patrimonialista com práticas comuns de nepotismo e corrupção, passando por um modelo burocrático instituído por Weber, em que “a burocracia governamental hierárquica foi o modelo organizacional predominante utilizado para a prestação de serviços públicos e para o cumprimento das metas estabelecidas pelas políticas públicas do Brasil” (FAVERO, 2010, p. 11), porém, devido à complexidade das sociedades novos modelos de gestão foram surgindo, o nível de informação da população aumentando e o modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente passou a não atender mais as “demandas dos tempos complexos e em rápida transformação” (GOLDSMITH; EGGERS, 2006 apud FAVERO, 2010, p. 11).

Existem diversas concepções a respeito da resolutividade das reformas administrativas, que, com características de transição de um tipo de Administração Pública burocrática, rígida e ineficiente, evoluem para uma Administração Pública gerencial (APG), flexível e eficiente, voltada para a eficiência e o atendimento da população que foram iniciadas e implementadas na década de 1980 nos Estados Unidos, considerando o modelo gerencial importado da iniciativa privada (ABRUCIO, 2006; FAVERO, 2010).

A APG refletiu na gestão pública brasileira, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que sob influência dos movimentos de reformas da administração pública oriundos de países da Europa, em especial Inglaterra e dos Estados Unidos, propôs uma nova reforma da administração pública brasileira, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e a instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sob a coordenação do então ministro Bresser-Pereira, com o objetivo de tornar o Estado mais produtivo e eficiente na oferta dos serviços públicos em suas diversas áreas de atuação quando então foi consolidado o modelo Gerencial na administração pública brasileira, inspirado na *New Public Management (NPM)* e alinhado aos preceitos do neoliberalismo¹ (BRESSER-PEREIRA, 2009; COSTA, 2008; PAULA, 2005).

Pode-se afirmar, então, que nesse contexto observam-se os primeiros traços de empreendedorismo no cenário brasileiro, sinalizando a necessidade dos gestores nas organizações públicas se adequarem às tendências vigentes, as quais tomaram força a partir da onda neoliberal. Daí surgiu pressões internas e externas para a implantação de modelos de gestão comumente vistos no setor privado serem, enfim, aplicadas no setor público (BRESSER-PEREIRA, 2009; COVIN; SLEVIN, 1991). Tendo em vista a informatização da população em constante crescimento e, com isso, maior envolvimento com as questões políticas e administrativas, Osborne e Gaebler (1994, p. 15) consideram que “os governos da era industrial, com suas extensas burocracias, centralizadas e padronizadas e a prestação de serviços uniformes, não estão à altura dos desafios de uma sociedade baseada no conhecimento e na informação, que se transformam rapidamente” e ainda enfatiza que “a sociedade civilizada não pode funcionar de modo efetivo sem um governo efetivo”.

É importante considerar que a prática do empreendedorismo se dá por meio de ações empreendedoras, e, devido à complexidade do fenômeno empreendedorismo, não é algo que se possa analisar de uma única forma. A junção de três atributos interligados faz com que as ações empreendedoras possam ser consideradas, de fato, efetivas: atributo do indivíduo, da organização e do próprio ambiente, e, “se configura no que Gimenez, Ferreira e Ramos (2008) denominaram de um modelo integrado da ação empreendedora e que pode perfeitamente, ser transmitido ao empreendedorismo público” (BORGES, 2015, p. 26).

¹ Doutrina desenvolvida por economistas franceses, alemães e norte-americanos, a partir da década de 1970, que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo.

No entanto, a partir desse pressuposto, é salutar entender que não se pode transformar o empreendedorismo numa *Panacéia*, que vá solucionar todos os problemas do setor público, como num passo de mágica. Mas, é inegável que um setor público inovador que oferece produtos e serviços de boa qualidade pode certamente possibilitar uma relação de mais efetividade e estabelecer maior grau de confiança entre o governo e seus cidadãos, e nesse aspecto a adoção de ações empreendedoras no setor público tem se mostrado positiva, respeitada as peculiaridades desse setor (PAULA, 2005; VALADARES; EMMENDOERFER, 2012).

Constata-se, historicamente, que tanto a formação do Estado Brasileiro, como a sua organização administrativa tiveram fortes influências de caráter exógeno, ou seja, desde o princípio foram definidos segundo critérios e interesses externos em detrimento aos interesses locais (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013) mediante a isso, objetivou-se realizar um estudo com a proposta de evidenciar o desenvolvimento local e mostrar a significância da aplicabilidade do empreendedorismo gerencial nas práticas de gestão pública municipal e suas implicações no desenvolvimento local.

Os temas relacionados ao construto do empreendedorismo são bastante abrangentes e de abordagens diversas, no entanto, este estudo fará um percurso nas suas origens, conceitos e aplicações com vistas a dar visibilidade a sua aplicabilidade no âmbito do setor público, mais especificamente à gestão pública municipal e suas relações com o desenvolvimento local, pautado na literatura nacional e internacional.

Para tanto, fez-se necessário encontrar um objeto de estudo em que o objetivo da pesquisa pudesse ser alcançado. Um município que, em análise observatória superficial *à priori* apresentasse resultados de uma prática empreendedora ativa, foi quando surgiu o município de Paragominas localizado no estado do Pará, na região norte do País e integrante da Amazônia Legal, tem chamado a atenção de pesquisadores, agentes políticos, governantes, organizações não governamentais e, atualmente, tem sido bem divulgado pelos meios de comunicação, pela maneira como os gestores públicos nos últimos 20 anos, em parceria com a sociedade local, vem redirecionando os destinos do município, antes marcado pela violência, pelos conflitos fundiários e pela devastação da natureza, hoje vivendo uma nova realidade política, social e ambiental, pautada no desenvolvimento econômico, social e na sustentabilidade ambiental.

Segundo dados estimados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), com aproximadamente uma população de 110.026 habitantes, Paragominas é vista atualmente como modelo de desenvolvimento sustentável para outras cidades amazônicas,

pois a partir das duas últimas décadas, iniciou-se um novo ciclo de desenvolvimento, com adoção de políticas públicas com viés de desenvolvimento socioambiental, com eficiência na gestão. Tais práticas de gestão promoveram uma verdadeira revolução na economia local e na cultura local, com novas práticas de proteção ao meio ambiente, com o fim do desmatamento e reflorestamento de áreas degradadas com espécies nativas da região amazônica, entre outras ações (ALVES; PALHETA; ANDRADE, 2015).

Não obstante, por se tratar de um município que integra a Amazônia, uma imensa região que tem grande importância no contexto mundial, especialmente por sua biodiversidade, rios e florestas, mas que no processo de sua ocupação forçada, no período pós-segunda guerra, nas décadas de 1960 e 1970 sob a égide do regime militar e da política de integração da Amazônia ao restante do país, com a justificativa de “Integrar para não Entregar”, a região foi vitimizada por uma política governamental altamente prejudicial ao seu território, aos recursos naturais e a sua população nativa, pois na medida em que o governo federal incentivava a ocupação da região por meio da implantação e financiamento dos “Grandes Projetos”² e da migração de trabalhadores oriundos em especial da região nordeste para servir como mão de obra barata, fomentava uma ocupação desigual, desordenada e com consequências desastrosas, virando campo fértil para a violência, conflitos agrários, desigualdades sociais e devastação ambiental (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA, 2015).

Nesse contexto, o município de Paragominas, como a grande parte dos municípios que integram a Amazônia, resultou dessa reocupação predatória coordenada pelo Governo Federal, a começar com Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas, porém, é com os militares que ela se desenvolve mediante os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Logo, o município se consolidou a partir da construção da BR-010, a Rodovia Belém-Brasília (1959), e se estruturou nessa lógica exógena de fronteira, para atender os interesses das regiões sul e sudeste do país e de outros países, como fornecedor de produtos primários.

Desde a sua fundação e durante muitos anos, teve como principais atividades a agropecuária e extração de madeiras, atividades altamente devastadoras do meio ambiente, o que colocou o município em 2007 em uma lista elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), como um dos 36 municípios mais poluidores do Brasil. Romper com esse modelo até então estabelecido e majoritário na região e traçar um novo caminho de desenvolvimento

² Os Grandes Projetos são megas empreendimentos implantados na Amazônia a partir da segunda metade do século XX, com objetivos de explorar as riquezas naturais, principalmente minérios, existentes em abundância na região, assim como o setor agropecuário. Foram e são planejados fora da região e, visam atender exclusivamente aos interesses exógenos.

embasado na sustentabilidade, de fato se constituiu em uma tarefa árdua, desafiadora e, portanto, merecedora de estudos mais aprofundados (BERGAMIN, 2015).

Desse modo, para o delineamento da pesquisa, elegeu-se as seguintes questões de investigação: As ações desenvolvidas pelos gestores do município de Paragominas podem ser consideradas empreendedoras? Quais impactos as ações empreendedoras geraram para o desenvolvimento local? Frente a esses questionamentos, este trabalho busca evidenciar o papel do empreendedorismo no setor público brasileiro, em especial na esfera da gestão municipal, por meio de um estudo exploratório – descritivo melhor descrito no capítulo Percurso Metodológico.

Tendo como objetivos específicos: a) Identificar a aplicabilidade do empreendedorismo e a visão empreendedora no âmbito da gestão pública municipal; b) Identificar os impactos do empreendedorismo no contexto do município pesquisado; c) Identificar as principais ações empreendedoras implementadas e os seus impactos no fortalecimento do desenvolvimento local.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa consistiu na pesquisa exploratório-descritiva com abordagem qualitativa e teve como pressuposto de análise dos resultados a técnica do Estudo de Caso. A pesquisa foi realizada no município de Paragominas, tendo como sujeitos 03 (três) prefeitos e 03 (três) secretários municipais de áreas diversas. Os instrumentos de coleta de dados se deram a partir de entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação não participante do período compreendido entre 1997 a 2016.

O trabalho está estruturado nos seguintes termos: esta introdução, o segundo capítulo que traz uma revisão teórica acerca da administração pública no Brasil, com ênfase na gestão municipal e no desenvolvimento local. O terceiro capítulo que traz o detalhamento do estudo em termos históricos e conceituais acerca do empreendedorismo e suas principais abordagens, com ênfase no empreendedorismo no setor público e nas ações empreendedoras no setor público. O quarto capítulo apresenta a metodologia empregada na pesquisa e o quinto capítulo apresenta os resultados e discussões a partir dos dados coletados. E por fim, as considerações finais nas quais se resumem as principais reflexões acerca do empreendedorismo público e em especial no município objeto de estudo, apontando recomendações a gestores locais, limitações, lacunas e sugestões para novos estudos.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entende-se por administração pública a soma de instituições e órgãos estatais incumbidos de gerir os interesses públicos mediante a prestação efetiva de serviços públicos e a produção de bens, seja pela administração indireta, seja pela direta. Ademais, a administração pública compreende, também, ações governamentais de efetivação de políticas públicas que privilegiem a transparência na utilização dos recursos públicos e, sobretudo, o bem-estar social (BRASIL, 1988).

Com base nisso, este capítulo foi construído com fim de realizar uma contextualização histórica a respeito do processo de construção da administração pública brasileira, especialmente em âmbito local, dando uma base sólida para discussão do surgimento do fenômeno do empreendedorismo no Brasil e sua aplicabilidade no desenvolvimento local relacionado à qualidade na gestão pública.

2.1 Administração Pública no Brasil

O Brasil, assim como outros países, passou por uma série de transformações no que diz respeito à administração pública. Essas transformações são denominadas de Reformas Administrativas. “As reformas contribuíram para redefinir o papel do Estado e suas relações com a sociedade, além de instigar a criação de um campo de debate acadêmico e profissional sobre a administração pública” (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013, p. 2).

Desde o princípio da formação do Estado Brasileiro e da sua organização administrativa percebem-se influências exógenas, em que os interesses externos se sobressaem aos interesses internos ou locais, a começar pelo processo de colonização instituído pela coroa portuguesa, seguido de domínio e influência de outros países europeus, com destaque para Inglaterra e mais tarde os Estados Unidos. Na formação da administração pública pátria também não foi diferente, a princípio prevaleceu o modelo Patrimonialista herdado dos colonizadores, vigorando como modelo único até as primeiras décadas do século XX. Já o modelo Burocrático implantado na era Vargas, na década de 30, também influenciado por países da Europa e Estados Unidos, representou, segundo Bresser-Pereira (2009), a primeira tentativa de reforma na administração pública brasileira, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, que buscou separar o patrimônio privado, ao contrário do que ocorria no modelo anterior, estabelecendo o modelo racional-legal, devendo funcionar de acordo com as leis, normas e regulamentos. Não

obstante a tentativa de reforma, os traços do patrimonialismo perduraram (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

Com o golpe militar de 1964, e a conseqüente derrubada do então presidente João Goulart, que buscava implantar algumas reformas sociais, e sob a égide da “Guerra Fria”³, o novo governo militar editou o Decreto-Lei nº 200/67 dispondo sobre a modernização da administração pública e estabeleceu uma nova reforma administrativa na administração pública do Brasil, com algumas conseqüências negativas, tais como o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, a possibilidade da contratação de funcionários sem concurso público, que acabou por incentivar práticas do patrimonialismo, entre outras (BRESSER-PEREIRA, 2009; COSTA, 2008; RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013; TORRES, 2004).

Com a redemocratização do país em 1985, após 20 anos de lutas contra a ditadura militar, houve a indesejada eleição indireta (pois a luta era por Diretas Já) para presidente da república do país de Tancredo Neves que veio a óbito antes da posse, assumindo em seu lugar José Sarney. Três anos depois ocorreu a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, que significou uma conquista importante democrática como marco legal no que tange ao exercício da democracia e cidadania e traçou novos instrumentos visando à descentralização da ação governamental. Reforçou ainda o papel do município elevando-o à categoria de ente federativo autônomo, ao lado da União e dos estados, e promoveu o incentivo a municipalização da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2009; COSTA, 2008; RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

No ano seguinte, ocorreu a realização das primeiras eleições diretas em 1989 após mais de 20 anos que elegeu Fernando Collor presidente, tendo este sofrido impeachment em 1992 acusado de corrupção, sucedido por seu vice Itamar Franco. No mandato seguinte ocorreu a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, que logo em 1995, influenciado pelos movimentos de reforma administrativa que estavam ocorrendo em países da Europa, Inglaterra e Estados Unidos, uma nova reforma foi proposta a fim de tornar o Estado mais produtivo e eficiente na oferta dos serviços públicos em todos os âmbitos de atuação. Isso foi mediado pela criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e pela instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE),

³ Um conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica, no período pós segunda guerra mundial, entre as duas nações denominadas superpotências – EUA X URSS – que defendiam dois modelos antagônicos - Capitalismo X Socialismo - sem que houvesse guerra ou conflito direto entre as nações.

consolidando assim o modelo gerencial na administração pública brasileira, modelo este inspirado na *NPM* e alinhado aos preceitos do neoliberalismo.

A partir da análise desse trajeto histórico brasileiro da administração pública, nota-se que a implementação de reformas ocasionou tanto centralizações como descentralizações do poder estatal, assim como motivaram fundações, uniões e supressões de entidades públicas administrativas, direta e indiretamente, e a constituição do funcionalismo público nacional (COSTA, 2008).

Historicamente, o Brasil busca encontrar caminhos para modernizar a gestão pública, nas várias esferas da governabilidade, porém muitas são as dificuldades para o bom êxito dessas iniciativas. Dentre as várias tentativas auferidas por leis, destaca-se a Carta Magna brasileira, promulgada em 1988, que traz consigo uma nova expectativa de gerenciamento dos bens e dos serviços públicos essenciais à população e à sociedade, nas várias esferas de governo, incluindo a municipal (BRASIL, 1988).

A materialização das reformas administrativas, no país, busca proporcionar melhorias à gestão pública com mais eficiência, transparência e responsabilidade social. A ideia central dessas reformas é a modernização do Estado brasileiro, em uma dinâmica passiva de atentar para os três modelos mais relevantes da administração pública, a saber: *patrimonial, burocrático e gerencial*, sem comprometer a governabilidade e a prestação dos serviços de qualidade (BRASIL, 1988).

Segundo Torres (2004), não se pode enquadrar a administração pública brasileira, em um só modelo, pois ela é caracterizada por uma gestão híbrida, na qual os três modelos (patrimonial, burocrático e gerencial) coexistem na estrutura administrativa.

Já outros autores como Capobianco et al. (2010), Faoro (2000), Holanda (2000), Janotti (1987), Matias-Pereira (2009), Nunes (1997) e Paula (2005), advogam que um modelo sempre se sobrepôs ao outro em relação ao período que estava em evidência. Pode-se afirmar que o modelo patrimonialista é encontrado, em todas as fases da modernização do Estado supracitado, o que faz dele uma característica dominante na administração pública brasileira. No entanto, aos poucos, esse modelo sofre influências de fenômenos externos. No modelo de gestão pública, observa-se uma nova forma de direcionamento, a qual ofereceu espaço, também, a outros modelos além daqueles já evidenciados (CERTEAU, 2013).

Nessa mesma linha de raciocínio, Torres (2004) enfatiza que até a Revolução de 1930, os aristocratas exerceram forte influência do Estado Brasileiro, sob o pretexto de defenderem seus próprios interesses, concentrados, principalmente, no espaço rural, isto é, até então o Estado brasileiro estava sob a dominação da elite agrária-rural. Com o processo de

urbanização e Industrialização, o país passou a vivenciar, a partir de então, um novo rearranjo político do Estado, para atender as pressões de modernização da nova classe emergente, qual seja, a burguesia industrial nacional.

Com o processo de modernização do setor público mundial e, conseqüentemente, do brasileiro, houve a necessidade de sua reestruturação. Bresser-Pereira (1996) argumenta que esse foi o primeiro passo efetivo de Reforma do Estado brasileiro ocorrido, a partir de 1930, quando passa por profundas mudanças, diante de um processo acelerado da industrialização nacional. Analisando o cenário brasileiro da época referente ao governo de Vargas, verifica-se que surgem as primeiras características de um Estado intervencionista, baseando-se nas ideias weberianas, que também comenta Vidal, “o desenvolvimento da administração pública se caracteriza pela mudança de estrutura na direção da burocracia moderna, definida pelo sociólogo Max Weber como sentido tipo ideal” (VIDAL, 2011, p. 26).

Sobre essa questão, Bresser-Pereira (1996), esclarece que, ao mesmo tempo em que cresciam as atribuições do Estado, surgia o modelo racional-legal da administração burocrática moderna, o qual aumentou o funcionalismo público, a impessoalidade nas relações, a confirmação da centralização hierárquica. Assim, em 1936, foi criado o DASP, com o intuito de fazer funcionar todas essas mudanças no funcionamento da gestão pública brasileira.

Bresser-Pereira (1996) comenta, ainda, que as reformas introduzidas pelo Decreto-Lei 200/67 apresentaram, no entanto, conseqüências negativas. Com a possibilidade da contratação de funcionários, sem concurso público, acabou por incentivar o patrimonialismo, nomeando, em alguns casos, de acordo, exclusivamente, por critérios políticos enfraquecendo o núcleo estratégico do Estado, como também comenta Ribeiro (2002, p. 8):

O processo de expansão da administração indireta decorrente da descentralização implementada pelo Decreto-Lei 200/67 fora diagnosticado como danoso ao Estado, que teria perdido o controle operacional da máquina pública por excesso de flexibilidade administrativa.

Considerando os fatos supracitados, pondera-se que muitos esforços foram dispensados na busca de superar o modelo administrativo patrimonial que, por sua vez, não atendia plenamente aos interesses individuais e coletivos da nação brasileira. A governança fundada na gestão patrimonialista tendia naturalmente a inverter o papel do administrador, que nem sempre conseguia delimitar o foco da gestão. Tais ligações são qualidades

elementares do “homem cordial” brasileiro que, em seu trajeto histórico e em sua busca pelo poder, é incapaz de distinguir o privado do público (HOLANDA, 2000).

Holanda (2000) contribui com o debate e acrescenta que processo de reforma administrativa no país não se limitou ao governo Vargas, pois, na década de 1960, ocasião em que o país era administrado por militares, foi editado um Decreto-Lei (200/67) dispendo sobre a modernização da administração pública, subsidiado por experiências vivenciadas com sucesso no setor privado.

Costa (2008) continua na análise desse cenário exposto, sugerindo que essa iniciativa voltava-se para a estruturação e adequação da gestão pública, com ênfase na normatização de um sistema administrativo mais eficiente, desburocratizado, capaz de padronizar a gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e de possibilitar que tanto a execução orçamentária quanto a aquisição de bens materiais permanentes e de consumo fossem realizadas com responsabilidade e transparência, mas, por se tratar de um modelo administrativo refém da burocracia, muitas ações foram prejudicadas.

Além disso, os procedimentos a que se recorreu para a estruturação do Brasil, foram: controle e investimento em administração indireta, delegação de competências, descentralização, coordenação e planejamento (COSTA, 2008).

Entretanto, faz-se necessário destacar que o governo brasileiro se apoiou na lei para operar, de forma efetiva, mudanças como essas - a respeito dessa questão, indica-se a consulta da CF/88. O texto constitucional federativo de 1988 possui um capítulo inteiro para a temática da administração pública: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1998). O último princípio da lista, o de Eficiência, não estava originalmente na Constituição de 1988, foi adicionado mediante a Emenda Constitucional n.º 19/98, sancionada com o objetivo de compatibilizar o texto constitucional com a reforma da administração pública em andamento (BRASIL, 1988).

Dessa feita, o governo brasileiro, influenciado pelas tendências internacionais de modernização da administração pública, propõe, em 1995 uma nova reforma administrativa, dando início ao modelo gerencial. A iniciativa buscou proporcionar uma nova configuração à administração pública brasileira, tornando o Estado mais produtivo e eficiente, na oferta dos serviços públicos, em suas diversas áreas de atuação. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual traduzia uma política explícita instituída pelo governo do então presidente da república FHC, visava, de um lado, a privatizar grandes

conglomerados públicos e, de outro, a introduzir mudanças no modelo da administração pública (PEREGRINO, 2009). Conforme assevera Valadares et al. (2012, p. 10):

As reformas administrativas que aconteceram em níveis globais logo depois da crise do petróleo no final da década de 1970 e início da de 1980, fizeram com que os governantes propusessem um modelo de administração pública que promovia uma cultura empreendedora nas organizações públicas. Esse novo modelo, conhecido como New Public Management (NPM), orientou-se para uma prática gerencial no setor público que teve, como uma de suas premissas norteadoras, a priorização do alcance de resultados efetivos nas ações do poder público.

No Brasil, o plano de reforma teve três dimensões como base: 1) a gestão pública, que consiste no aprimoramento da administração pública burocrática concomitantemente a implementação da administração pública gerencial, visando à modernização dos métodos de gestão e da estruturação organizacional; 2) a cultural, que compreende a passagem de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; e 3) a institucional-legal, que abarca a reforma do sistema legal e normativo da administração pública (BRASIL, 1995).

Nesse mesmo período, segundo Abrucio (2007), sob a influência externa dos modelos implantados nos Estados Unidos e na Inglaterra, implantou-se, no Brasil, a partir de 1995, a *NPM* ou Nova Administração Pública, visando a conferir maior eficiência ao setor público.

Sobre essa questão, Vidal (2011) assegura que a Nova Gestão Pública é entendida por uma grande variedade de fontes filosófica e sociológica e de diversas propostas concretas, que, aos poucos, tem incorporado mudanças na administração pública, ao introduzir métodos provenientes da gestão privada, mas com princípios e métodos próprios, para serem incorporados no setor público, cujo objetivo principal é satisfazer as necessidades coletivas da sociedade.

Contribuindo com o debate, Lemos (2009) acrescenta que a Nova Gestão Pública é um movimento que teve sua origem ligada às mudanças que começaram a ocorrer, nas administrações públicas de alguns países da Europa, entre as décadas de 1970 a 1980, principalmente, na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, assim como nos Estados Unidos, onde a reforma ocorreu, inicialmente na esfera local, para depois ganhar abrangência nacional, sob a inspiração da célebre obra “Reinventando o Governo” de Osborne e Gaebler (1994). O modelo também alcançou a América Latina mais especificamente nos governos do Chile e do Brasil. A introdução da administração pública gerencial no país, que consistiu em transferir e adaptar os conhecimentos e práticas gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público foi atribuída como um estágio superior ao modelo da administração

pública burocrática e que, além de ter como objetivos obter mais eficiência na oferta de bens e serviços públicos e tornar o governo mais responsável. Propôs mais três formas de responsabilização de caráter gerencial: o controle por resultados, o controle por competição administrada pela excelência, essas duas primeiras com vistas a tornar a administração pública mais flexível e os administradores e servidores mais motivados, e em terceiro o controle por responsabilização social (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Nessa proposta de reforma, o mais importante foi tornar possível, para Municípios, Estados, Distrito Federal e a União, a prestação de serviços de boa qualidade e a custos baixos, considerando-se a descentralização de trabalhos sociais para municípios e estados; a demarcação mais clara da zona de atuação estatal; a diferenciação das práticas do núcleo estratégico; a divisão entre a elaboração de políticas e a sua realização; a maior autonomia em tarefas executivas próprias do Estado, como a prestação de serviços científicos e sociais; e também a garantia da responsabilização (*accountability*, em inglês) mediante a administração por fins (BRESSER-PEREIRA, 2009).

As reformas estatais operadas nos anos 90 foram significativamente positivas para a administração pública, trouxeram as noções de eficiência, de busca pela flexibilização e autonomia e de resultados. Isso propiciou a criação da Gestão Orientada para Resultado (GpR), fez com que a participação da população na gestão pública passasse a ser estimulada e valorizada, contribuiu para que os procedimentos administrativos se tornassem transparentes e, em especial, proporcionou a efetivação de despesas pública (COSTA, 2008).

Quanto à afirmação de Costa (2008), percebe-se que a reforma gerencial foi bastante relevante e sentida pela nação brasileira, posto que, dentre outros fatores, desarticulou, em parte, os dois outros modelos (patrimonialista e burocrático) praticados no país.

Dessa forma, a reforma de 1995, no que diz respeito a estrutura administrativa brasileira, provocou uma mudança conceitual, uma vez que seu objetivo foi, mediante o afastamento de práticas burocráticas e patrimoniais, tornar o Estado mais gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A falta de sucesso da tradicional administração pública fez com que os resultados passassem a ser prioridade no novo modelo de gestão. Em uma perspectiva de mundo globalizado, isso fez com o Brasil fosse elevado a patamares novos. Um dos pontos mais altos da reforma foi a adoção de noções de gerenciamento. A atualização da administração pública brasileira visou a contratação de pessoal capacitado, eliminação de cargos públicos, órgãos e secretarias, estabelecimento de tetos salariais para o poder executivo e melhoramento de procedimentos de compras, de licitações e de controle social, com base na ética e na

transparência (*Accountability*). Todas essas ações tiveram como objetivo a democratização dos processos administrativos públicos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Todo esse esforço não foi suficiente, para evitar o surgimento de críticas intensivas de vários segmentos da sociedade, relacionadas ao modelo de administração gerencial, porque, na essência, exclui a participação da sociedade tanto nas discussões quanto nas tomadas de decisões de competência dos entes federativos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A configuração institucional da nova gestão pública tornou maior o isolamento de poderes decisórios, incentivando práticas voluntaristas e personalistas. Dessa forma, abriu-se espaço para o neopatrimonialismo (SCHWARTZMAN, 1982) e para uma autocracia que se utiliza de métodos democráticos (FAORO, 1995). Além disso, por meio de medidas provisórias, anima-se o Estado, prática do Poder Executivo que se intensificou após a presidência de FHC (CARVALHO, 1999; DINIZ, 1997, 2000; MONTEIRO, 1997, 2000).

Assim, no decorrer da história, a administração pública brasileira ultrapassou o patrimonialismo, abarcou a fase burocrática, e, após a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995, ingressou no modelo gerencial. No entanto, é impossível definir a administração pública brasileira a partir de um único modelo, já que ela possuiu uma gestão de natureza híbrida, que, em sua estrutura, contém o modelo gerencial, o burocrático e o patrimonial. A seguir, tem-se o Quadro 1 com as características mais importantes dos modelos coexistentes na administração pública do Brasil (TORRES, 2004).

Quadro 1 - Principais Características da Administração Pública no Brasil.

(continua)

Administração Patrimonialista	Administração Burocrática	Administração Gerencial
Caracterizado pela falta de distinção entre o que é patrimônio público e o que é patrimônio privado. Não separa o público do privado	Enfatiza aspectos formais, controlando processos de decisão, estabelecendo uma hierarquia funcional rígida. Separa o público do privado.	Caracteriza-se pela introdução de formas modernas de gestão pública, voltada para o cidadão/cliente. Mantém a separação entre o público do privado.
Proliferação do favoritismo e do nepotismo.	Caráter racional e divisão do trabalho.	Controle sobre órgãos, efetuado por meio de contrato de gestão.
Não diferencia os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal.	Profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo.	Organizada em poucos níveis hierárquicos. Incentiva a criatividade e a inovação.

Quadro 1 - Principais Características da Administração Pública no Brasil.

(conclusão)

Administração Patrimonialista	Administração Burocrática	Administração Gerencial
Os cargos eram todos de livre nomeação do soberano ou dos “coronéis”, que os direcionava a familiares e amigos, conferindo poderes segundo o grau de confiança.	Prevalência, em tese, da competência técnica e da meritocracia.	Existem mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e dos servidores públicos.
Baseada no clientelismo, marcada pela ineficiência, improviso, falta de profissionalismo, ausência de métodos de trabalho, falta de planejamento.	Baseada no modelo racional-legal, deve funcionar de acordo com as leis, normas e regulamentos.	Baseada no controle efetuado por resultados e na competição por competência, marcada pela introdução dos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade.
Poder descentralizado e federalismo.	Poder centralizado baseado na centralização das decisões.	Descentralização administrativa e delegação da autoridade.
Proliferação da corrupção.	Proliferação da corrupção continua.	Em tese, cria mecanismos de controle e combate à corrupção. Na prática, a corrupção continua se alastrando.

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (1999).

Cabe destacar que esse movimento de modernização da administração pública brasileira, que institucionalizou o modelo de gestão gerencial, não recebeu consenso pleno, apesar dos avanços, recebeu duras críticas, em especial, no que tange à falta de participação popular nas ações decisórias do governo em todas as esferas. Paula (2005) assevera que o novo modelo evidenciou e consolidou ainda mais a centralização do poder, caracterizando-se em uma política contrária ao processo de democratização do Estado, dando margem ao neopatrimonialismo e a permanência do autoritarismo (OLIVEIRA et al., 2013).

Dessa forma, a necessidade de a população participar, de forma ampla e ativa, nas tomadas de decisões da administração se torna urgente. Isso faz com que um novo modelo administrativo surja e se imponha, para administração pública brasileira, como um fim a ser alcançado.

Tal modelo tem sido chamado de “modelo societal” e se fundamenta nas orientações do novo serviço público, em que o bem e as práticas públicas são feitos para a sociedade e junto dela (CAPOBIANGO et al., 2010; PAULA, 2005).

No que diz respeito a essa questão, Paula (2005) entende que é preciso criar entidades administrativas que possibilitem a efetiva integração da sociedade civil nas tomadas de decisão do Estado. Nesse sentido, reivindica-se uma administração pública direcionada para o

cidadão, que coloque em evidência sua real participação, o que pode ser feito mediante conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo. O objetivo é alimentar uma nova cultura que se afaste da tradição clientelista e patrimonialista.

Consoante a essa nova perspectiva na administração pública, Denhardt (2012, p. 254) discorre da seguinte maneira:

O 'novo serviço público' se inspira na (1) teoria política democrática (especialmente porque se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e em (2) abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que procedem de uma tradição mais humanista na teoria da administração pública.

Sobre isso, Paula (2005) sinaliza para uma gestão inovadora com a inclusão direta da sociedade nas decisões, em que há um maior envolvimento da sociedade, na definição da agenda política, tendo como consequência um maior controle social sobre as ações do estado e dos agentes públicos. Contudo é importante enfatizar que, embora passadas quase duas décadas, esse novo modelo de administração pública que tem sido proposto, continua em processo de construção, de modo que se constitui em um campo fértil para novas pesquisas e elucubrações, com vistas à sua consolidação.

Numa outra tendência mais assemelhada à anterior, Klering, Porsse e Guadagnin (2010), apontam para uma nova fase, em termos de modelos na administração pública brasileira, evidenciada, a partir do segundo mandato do governo FHC, seguida pelo governo Lula, que tem apontado características, para um modelo sistêmico ou de governança pública, definido pelos autores como um modelo em que o Estado passa a ser estruturado em rede, pela integração com a iniciativa privada, entidades do terceiro setor e sociedade civil, ou seja, o Estado substitui seu papel de provedor exclusivo e de executor e passa a exercer um papel de coordenador e fiscalizador de serviços. Nesse modelo estruturado em rede, há maior probabilidade de o Estado promover parcerias, alianças e uma maior proximidade do cidadão com o poder público. Busca, também, maior sinergia entre as três esferas de governo: União, Estados e Municípios, uma vez que as ações conjuntas produzem maiores e melhores resultados do que agir isoladamente (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

Nesse sentido, Klering, Porsse e Guadagnin (2010), elencam algumas das primeiras experiências que tiveram enfoque na administração pública sistêmica no país, a partir da década de 1990, com ênfase aos programas federais desenvolvidos em parceria pelos três níveis de governo e diversos atores: O programa do Sistema Único de Saúde (SUS); O programa REDESAN (Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e

Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome); e programa Território de Cidadania. Dentre os exemplos citados, o que mais avançou e tem se consolidado como alternativa de gestão compartilhada com resultados altamente positivos, sem dúvida é o Programa do Sistema Único de Saúde - SUS, mediante os Conselhos Municipais de Saúde, talvez pelo próprio grau de responsabilização atribuída a cada ente federado e aos demais atores participantes.

Assim, incluindo essas novas tendências, em suma são estes os modelos que coexistem na atual administração pública brasileira, são três de forma consolidada e dois ainda incipientes, conforme Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013, p. 11):

O patrimonialismo, a burocracia, o gerencialismo são considerados modelos básicos na literatura; o societal é um modelo novo, mas que já foi institucionalizado no meio acadêmico. O modelo sistêmico é incipiente na literatura, porém, ainda não foi institucionalizado no meio acadêmico.

Nessa perspectiva, reflete-se que na busca pela melhoria do desempenho dos governos no atendimento às crescentes demandas sociais, a administração pública vem passando por diversos processos de mudanças que atingem as dimensões políticas, sociais, econômicas, ambientais e culturais, com reflexos principalmente nas formas e na velocidade da comunicação e no acesso a bens e serviços públicos, desenhando novos paradigmas para a noção de desenvolvimento, qualidade de vida e bem-estar do cidadão e da sociedade, e, conseqüentemente, alterando os padrões dos processos e da função pública (PESSIN, 2013).

Um outro aspecto relevante que vale registrar nesse processo de busca pela modernização da administração pública brasileira é o papel de destaque exercido pela União. Ao contrário dos Estados Unidos, onde as experiências inovadoras foram iniciadas nos governos locais, nos condados, para depois se estenderem ao âmbito do governo nacional, no Brasil esse papel preponderante de buscar modernizar a administração pública sempre tem sido coordenada pelo governo federal. Foi assim nas reformas propostas em 1936 com Vargas (1930-1945) e depois em 1967 com os militares (1964-1985), bem como na reforma de 1995 proposta por FHC (1995-2002), e as outras tentativas dos governos que o sucederam: Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018), vem seguindo a mesma dinâmica.

Fato que pode ter explicação pela própria natureza do pacto federativo brasileiro, que concentra grande poder nas mãos da União, com maior capacidade técnica e financeira, em detrimento aos outros entes da federação, em especial os municípios. Ademais, apesar do relativo sucesso alcançado pela reforma proposta em 1995, esta continua inconclusa e

apresenta inúmeras falhas, distorções e críticas e foi em parte inviabilizada, tendo em vista que não foi acompanhada das reformas tributária, previdenciária e política, que poderiam criar condições mais estruturais, assim como fontes de recursos para seu avanço (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013; TORRES, 2004).

2.2 Gestão pública municipal no Brasil

Dentro desse processo de evolução da administração pública no país, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma conquista democrática, resultado de vários anos de lutas contra a opressão imposta pelo regime anterior, embora com críticas e distorções, houve um avanço significativo concernente ao papel do município como um dos entes autônomos integrantes da federação brasileira, principalmente no que tange ao aumento de suas responsabilidades e das suas possibilidades enquanto agente promotor, articulador e fomentador do desenvolvimento local em suas várias dimensões. Essa autonomia municipal torna-se de grande valor na prática administrativa empreendedora, já que o gestor empreendedor tem papel primordial no gerenciamento inovador. Nesse contexto, ganha relevância a abordagem sobre a gestão pública municipal no Brasil.

A gestão pública municipal está relacionada ao conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração do município, por meio de seus servidores, podendo ser definida como a gestão do aparelho administrativo da prefeitura constituído por seus órgãos (secretarias, departamentos e serviços) e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais), tendo por finalidade o atendimento das demandas sociais dos seus munícipes, por meio da oferta de bens e serviços públicos, com efetividade (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; REZENDE; CASTOR, 2006).

Ao analisar o modelo de Estado Federal adotado pelo Brasil, pode-se constatar que, ao contrário do federalismo norte americano, que resultou de um lento processo, no qual os Estados independentes, unidos pela cultura e pelas origens étnicas, procuraram a formação da federação, o modelo brasileiro surgiu a partir de um estado unitário descentralizado em decorrência de sua própria extensão territorial, que ocasionava profundas diferenças regionais e culturais, em outras palavras, enquanto a formação do modelo norte americano se deu por meio de um processo endógeno, ou seja, motivado por interesses internos, no Brasil o modelo foi concebido através do processo exógeno, ou seja, foi orientado por interesses externos, de fora para dentro (SANTIN; FLORES, 2006).

Assim, o processo de federalização do Estado brasileiro fez com que a União concentrasse, ao longo de muitos anos, o poder decisório em suas mãos, em detrimento à participação autônoma dos estados. Nesse aspecto, o federalismo brasileiro sofreu duros golpes com as constituições advindas de regimes autoritários, como a de 1937, idealizada no contexto do Estado Novo ou Ato Institucional Nº 5, de 1967, considerado a “constituição” da ditadura militar, instalado em 1964, por meio de Golpe de Estado contra o presidente João Goulart. Somente com a Constituição Federal de 1988 o sistema federativo brasileiro pôde ser consolidado de forma efetiva e inovadora, na medida em que o município torna-se autônomo, ao lado dos estados federados e da União (BRESSER-PEREIRA, 2009; MARTINS, 1997).

De acordo com Abrucio (2007), outra necessidade surgida no período de enfrentamento do autoritarismo foi a descentralização da gestão, o que recebeu grande importância na Constituição Federal de 1988. O autor diz ainda que, depois de 20 anos de administração pública centralizada, a descentralização abriu caminho para mudanças no âmbito da gestão pública e para uma participação popular mais significativa. Impelidas por essas transformações, diversas políticas públicas foram recriadas e espalhadas pelo país, dentre as quais está a política de promoção da educação e da igualdade social.

Nesse sentido Teixeira e Carneiro (2009, p. 81), asseveram:

A história recente do Brasil aponta no sentido do fornecimento do fortalecimento da democracia e da descentralização do poder. Há um rumo definido, o próprio caminho já percorrido coloca-se como argumento em favor da promoção da política em nível subnacional, a começar pelos municípios.

Com o advento da nova Carta Magna de 1988, o Brasil consolida um modelo único de federação que estabelece três entes federativos autônomos: a União, os estados e os municípios. Esse princípio inédito foi introduzido e conforme preceitua os Artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, o município integra a República Federativa do Brasil como um ente da Federação, com autonomia político-administrativa e financeira. Nesse novo contexto, o papel do município foi modificado profundamente e tem aumentado e ganhado grande relevância, tanto no tocante a sua função administrativa na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto no que concerne ao seu importante papel na promoção da cidadania e do desenvolvimento socioeconômico, na disseminação e ampliação de diferentes práticas e mecanismos de participação e controle social na administração pública (KLERING; SCHRÖEDER, 2008; SOARES; ESPINOSA, 2013).

Essa singularidade, própria do modelo federativo brasileiro, apresenta seus méritos, inovação e criatividade, com resultados práticos altamente positivos. O mais importante é a descentralização forçada das políticas públicas, em geral concentradas nas mãos do governo federal ou dos estados e fortemente dependente de alianças políticas e partidárias. Porém, esse caráter trino do federalismo brasileiro torna as relações intergovernamentais extremamente delicadas, em virtude da triangulação dos diversos interesses e a competição inevitável entre os três níveis de governo (VERGARA; CORRÊA, 2004).

Por ser um país com significativa desigualdade, no Brasil, a descentralização requer articulação entre entes federativos, isso faz com que a compartimentalização atinja, de forma direta e negativa, os resultados das políticas públicas, as quais, mesmo tendo sido objeto de diversos governos, não obtiveram resultados aceitáveis (ABRUCIO, 2007).

Dessa feita, a autonomia municipal, concedida pela Constituição Federal de 1988, comporta quatro modalidades de autonomia: administrativa, financeira, normativa e política. A autonomia administrativa refere-se à capacidade do Município de se auto-administrar e organizar os serviços de interesse local de sua competência. De outro lado, a autonomia financeira implica a capacidade de instituição de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas. Já a autonomia normativa, confere ao Município a capacidade de elaborar leis a respeito de matéria sob sua competência, ou seja, capacidade de autolegislação, em áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar, nos termos da Constituição Federal. Por fim, a autonomia política do Município diz respeito à capacidade de se auto-organizar, por meio da elaboração de sua própria lei orgânica, regulamentações específicas, como os códigos de obras, posturas, e tributos, plano diretor, etc. (BENTO, 2003).

Concernente à autonomia garantida aos entes da Federação, a Constituição Federal de 1988 estabelece competências comuns aos mesmos. Assim, o Artigo 23 atribui comumente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios as seguintes competências, dentre outras:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII -

preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Já no Artigo 30 da mesma Carta Constitucional, estão relacionadas as matérias de competência da esfera local, ou seja, aquelas compreendidas como de competência dos municípios, a saber:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio históricocultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Como se pode constatar, a Carta Magna de 1988 efetivou o processo de descentralização, seja do ponto de vista político, quanto dos pontos de vista administrativo, normativo, financeiro e fiscal, atribuindo aos municípios uma série obrigações e responsabilidades na condução e efetivação das políticas e serviços públicos destinados aos cidadãos (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a autonomia política na gestão municipal elencada na CF de 1988, procurou atender uma demanda internacional que discutia o reconhecimento das necessidades peculiares municipais que apenas o gestor local era capaz de compreender, no entanto, a autonomia passou com o tempo a enfrentar dificuldades com relação a capacidade de gestão e recursos financeiros. Tal autonomia é possível, no entanto, exige dos gestores uma articulação

e conhecimento profundo sobre suas capacidades de gestão e das necessidades locais (JUNQUEIRA, 1996).

Auxiliando na construção desse debate, Nogueira (1996), realizou um estudo com três municípios do estado Santa Catarina, comparando a autonomia política dos municípios antes e após a CF de 1988, enfatizando que a plena autonomia municipal só é possível a partir do momento em que a respectiva autonomia inclua as ordens políticas, administrativas e financeiras. No entanto, apesar da autonomia política e administrativa terem se mostrado mais eficazes, a autonomia financeira ainda não é uma realidade embasada no texto constitucional.

Diante de todos esses esclarecimentos, fica evidente que fazer gestão pública requer, além de certas habilidades pessoais, conhecimento técnico sobre os vários temas que a envolvem, pois, por ignorância, alguns pretensos gestores quando ainda são candidatos prometem coisas que não poderão cumprir, na falsa ilusão de que é possível fazer tudo ao serem eleitos. Outros muitos, já na gestão, muito embora bem intencionados, se perdem no caminho e às vezes até se complicam do ponto vista legal, por não conhecerem de fato as ferramentas, instrumentos e os limites legais próprios da gestão pública. Nesse sentido, conhecer alguns caminhos legais é fundamental para que o gestor compreenda o potencial de seu governo e o direcione dentro da legalidade. Os principais são mencionados a seguir (BRASIL, 2008):

- a) Lei Orgânica do Município;
- b) Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal;
- c) Lei do Plano de Cargos e Carreira da prefeitura;
- d) Lei de fixação dos subsídios dos agentes públicos;
- e) Código Tributário Municipal e Legislação Complementar;
- f) Plano Diretor e Legislação Complementar;
- g) Legislações pertinente ao orçamento e ao planejamento (Lei Orçamentária Anual - LOA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Plano Plurianual – PPA);
- h) Regime dos servidores; Regime de previdenciária, Regulamentos, por fim,
- i) Legislação Federal e Estadual.

Dessa feita, observa-se que a atuação do gestor municipal está embasada diretamente em diretrizes legais que devem ser obedecidas, colocando de forma clara, um direcionamento nas suas atividades política-administrativas. Além disso, as legislações Federais e Estaduais possuem relação direta com o desenvolvimento das atividades políticas municipais.

A Gestão orçamentária, financeira, patrimonial e tributária, também deve fazer parte do rol de compreensão dos gestores municipais é uma das principais ferramentas de gestão e na efetivação de um município que atenda as demandas dos seus munícipes, sequenciado pela Gestão de Pessoas, Participação Social e Controle (BRASIL, 2008).

Ainda na esfera municipal, Kanufre e Rezende (2012), defendem que a autonomia propõe uma série de novos desafios tanto para a gestão pública, como para seus gestores, no sentido de buscarem articular novos instrumentos de governança que promova o desenvolvimento econômico e social, estabelecendo novas formas de se relacionar com a sociedade, sempre na busca da maior efetividade da gestão pública.

Os governos são pressionados no sentido de adequar suas instituições e modos de agir ao contexto de um mundo cada vez mais questionador, globalizado, complexo e interdependente. Esses desafios e transformações requerem inovadores modelos públicos de gestão, assim como efetivos instrumentos, procedimentos e formas de ação (WOSNIAK; REZENDE, 2012, p. 795).

Para corroborar essa necessidade da busca por uma gestão empreendedora e inovadora, foi trazida à baila uma referência ao um estudo realizado por Oliveira et al. (2009), o qual demonstrou que gestores que atuam de forma empreendedora, adotando estratégias colaborativas, tendem a evidenciar melhores resultados dentro de suas respectivas gestões para seus municípios. No referido estudo, foi investigado a possibilidade e efetividade de parceria da gestão municipal com iniciativas privadas, demonstrando de forma positiva que esta pode ser uma estratégia empreendedora dentro da gestão municipal.

Nessa linha de raciocínio, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), apontam que a criação de Conselhos Gestores no âmbito municipal na busca de uma gestão colegiada e compartilhada, uma vez que o diálogo entre o poder local e os conselhos é fundamental na democratização das políticas públicas. Essa proposta parece seguir o novo modelo de administração adotado pelas organizações, especialmente as organizações de países desenvolvidos que buscam a gestão democratizada e não centralizada como a escola de administração burocrática⁴. Talvez, as formações desses conselhos abririam caminhos para desburocratização que ainda são evidenciadas em algumas iniciativas de gestão pública municipal empreendedora.

⁴ Quanto às escolas de administração compreende-se por períodos evidenciados no estudo da administração científica a partir do século XX, iniciando-se com as iniciativas de Taylor e Fayol, e seguindo através do século, ligadas diretamente as mudanças sociais (FERREIRA; REIS; PEREIRA, 2002).

Assim, para acompanhar as constantes mudanças e inovações ocorridas no cenário internacional, nas diversas áreas do conhecimento, mediatizadas pelos avanços das novas tecnologias, numa velocidade antes nunca vista, se faz necessários que os governos locais estejam antenados e sejam proativos na busca de soluções inteligentes, se quiserem atender de forma satisfatória as demandas sociais dos seus munícipes, com a introdução de novos instrumentos, procedimentos, formas de ação e de se relacionar com a sociedade na busca dos seus objetivos.

2.2.1 Autonomia municipal e as distorções tributárias decorrentes do pacto federativo

Ao falar sobre o trato federativo que limitou a Constituição de 1988, Andrade (2004) caracteriza o município como federado, o que, da perspectiva formal, assegura a sua total autonomia. No entanto, o posicionamento jurídico extremamente forte do município brasileiro conflita com a sua atuação prática demasiadamente limitada. Ainda que seja o mais importante agente empreendedor entre os federados (ANDRADE, 2004).

Embora o município tenha conquistado autonomia no atual pacto federativo brasileiro, é mister salientar que suas respectivas arrecadações e redistribuição no percentual de receitas configura-se sendo insuficiente para que adoções de medidas de desenvolvimento mais efetivas sejam executadas, configurando, então, o município como o ente da federação mais penalizado quando comparado à carga de responsabilidade na implementação e execução de várias políticas públicas, em função das demandas sociais que lhes são impostas (BRASIL, 1988).

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2015) a maior base de arrecadação é da União, contando com 26 fontes de receitas tributárias, as quais originam-se de taxas, contribuições e impostos. Enquanto isso, os Estados contam com 8 fontes de receitas, 10 quando se trata do Distrito Federal (inclui-se IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ISS (Imposto sob serviços de qualquer natureza) para o DF e os Municípios com 9.

Em valores nominais, o montante total de tributos pagos compulsoriamente em 2014 chegou a R\$ 1,844 trilhão. Desse valor, a União foi responsável por arrecadar R\$ 1,219 trilhões, ou seja, 66,13% do total, restando 33,87%. Os Estados arrecadaram o total de R\$ 801,1 bilhões, correspondentes a 27,17%, e os Municípios apenas R\$123,4 bilhões, correspondentes a 6,69% da arrecadação bruta. Dentro desse contexto, é possível observar que os municípios dependem de repasses, parcerias, e tomadas de decisões estratégicas para que seus objetivos de desenvolvimento sejam concretizados (CNM, 2015).

Esse é o novo cenário que se observa na recente democracia brasileira, onde os municípios que são os principais responsáveis, dentre os três entes federados, pela promoção do desenvolvimento local, são penalizados, dada sua enorme carga de responsabilidade estabelecida pela constituição, como também pelos infinitos desafios que se apresentam no dia-a-dia, uma vez que é no município que a vida acontece de fato e de verdade, pois é o espaço onde as pessoas vivem e se relacionam, onde os seus problemas ocorrem e as soluções se fazem necessárias e muitas vezes de forma imediata.

Muito embora o município tenha alcançado essa relativa autonomia, esta veio acompanhada das condicionantes ideais para fazer jus à conquista constitucional, uma vez que a União continua concentrando grande poder de decisão em detrimento aos outros entes, especialmente em razão do nosso sistema tributário e da forma desigual com que é estabelecido o processo de arrecadação e distribuição de receitas no país, pois o maior percentual dessas receitas que são geradas oriundas de diversas fontes, ficam concentradas na União, um percentual menor fica a cargo dos estados e, por último, e com uma diferença exponencialmente menor, destina-se aos municípios. Essa situação coloca o município numa situação de dependência política e financeira, ficando refém dos repasses de recursos oriundos dos governos estadual e federal, uma distorção do atual pacto federativo que precisa ser corrigida, por meio do estabelecimento urgente de um novo federalismo que estabeleça um novo sistema de divisão dos recursos públicos entre os brasileiros.

Assim, Souza (2004) assevera que, apesar do incentivo constitucional-legal para o maior envolvimento dos governos e das comunidades locais na provisão de serviços sociais universais e de bens públicos de uso comum, não há garantias de que essas novas configurações institucionais sobreviverão sem o apoio financeiro e indutor do governo federal e de outros organismos exógenos à governança local. Tais limitações devem-se dentre outros fatores, à necessidade de desenvolvimento de condições efetivas de formulações de políticas locais.

Nesse sentido, o desafio da administração pública é a eficiência equitativa, quer dizer, assegurar acesso igual e eficiente na utilização dos recursos públicos. No entanto, os próprios federados possuem uma capacidade administrativa diferenciada, o que torna muito difícil a colocar em prática essa eficiência equitativa (MOTTA, 2007).

No que tange à gestão pública e suas relações com o desenvolvimento local, os governantes parecem cada vez mais emanar da proeminente consciência de que a democracia representativa não é autossuficiente para atender as demandas do desenvolvimento de uma localidade, mas faz-se necessário uma efetiva participação cidadã, visto que esta, dependendo

do seu grau, implica diretamente nesse processo de fortalecimento ou fragilização do desenvolvimento local (TENÓRIO, 2012).

2.3 Desenvolvimento local

Os estudos e discussão sobre os conceitos que permeiam o desenvolvimento local são bastante diversificados e até contraditórios, assim como o próprio conceito de desenvolvimento. Numa primeira corrente os modelos clássicos de desenvolvimento focam principalmente nos aspectos econômicos, atribuindo a acumulação de capital como a solução para todos os problemas. Uma segunda corrente de economistas (Celso Furtado, Ragnar Nurkse, Albert Hirschman, Raúl Prebisch) defende que o crescimento econômico é imprescindível para o desenvolvimento, porém é insuficiente (SEGATTO, 2013; SILVA, 2009).

Segundo diversos autores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2014), desde a década de 50, o conceito de desenvolvimento tem sido mais intensamente estudado, questionado, alterado e criticado por autores de correntes diversas, tendo já originado diversas pesquisas, teses e artigos, pois esse termo, ao longo de vários anos, esteve associado ao desenvolvimento econômico que na sua essência seria a junção de crescimento econômico e modernização tecnológica. No entanto, principalmente a partir da década de 70, mesmo aqueles economistas mais conservadores, utilizando-se de uma dose de bom senso, passaram a admitir que o desenvolvimento econômico por si só não é garantia de melhorias dos indicadores sociais, como antes era defendido por muitos. Na verdade, o alcance do desenvolvimento em sentido mais amplo requer a adoção de políticas públicas de redistribuição de renda, de melhoria da qualidade de vida e bem-estar das pessoas, de oferta de oportunidades, de garantia e expansão de direitos, de respeito às diversidades, do fortalecimento dos arranjos produtivos locais e de valorização dos princípios democráticos, culturais e ambientalmente adequados e sustentáveis.

Nessa perspectiva, Buarque (2008) define o desenvolvimento local como um processo endógeno de mudança, responsável por levar ao melhoramento da qualidade de vida das pessoas e ao dinamismo econômicos em pequenos agrupamentos humanos e unidades territoriais. O autor afirma também que o desenvolvimento, para configurar um processo sustentável e consistente, precisa oferecer oportunidades sociais e aumentar a competitividade e a viabilidade da economia da área, criando mais alternativas para a obtenção de riquezas e aumentando a renda, sem que, com isso, deixe de preservar os recursos naturais. Ou seja, em

sua essência, o desenvolvimento local significa buscar transformar a realidade de um lugar de forma eficiente, de modo a dar respaldo as suas necessidades e demandas reais, levando em conta a utilização controlada e consciente dos recursos presentes e objetivando a prática sustentável e o bem-estar das gerações vindouras (BUARQUE, 2008; FERREIRA; LEOPOLDI; AMARAL, 2014; FERREIRA; SILVA, 2013).

Segundo Reis et al. (2006), o conceito de local não diz respeito necessariamente a determinado espaço estabelecido segundo critérios de divisão política-administrativa, construído de cima para baixo, podendo ser extensivo ou restritivo a esses espaços ou até coincidentes, dependendo do conjunto de fatores ou características que possuem em comum, que vincule seus atores sociais, ou seja, local, em sentido mais amplo do ponto vista espacial pode ser um país, um estado, uma região ou em sentido mais estrito em termos de espaço territorial, uma microrregião dentro de um ou mais estados, um município ou um conjunto de municípios, ou mesmo uma determinada comunidade dentro do município (REIS et al., 2006).

Nesse sentido, o desenvolvimento municipal é, portanto, um caso particular de desenvolvimento local, com uma amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município. No caso do presente estudo, será associado o conceito ao espaço que compreende o município pesquisado, pois segundo Buarque (2008, p. 25):

O município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração dos investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, através da municipalidade e instância governamental.

Acrescenta-se ainda que desenvolvimento local pressupõe-se o desenvolvimento da comunidade, estando assim, dentro de uma dinâmica voltada à defesa dos interesses da população. Dasgupta e Heal (1979) ressalta que a ação social assume uma conotação diferente de desenvolvimento, visto que a dinâmica da composição social se difere de um local para outro, dessa forma, em alguns locais onde a indústria é predominante parte dos recursos criados seria utilizada para financiar serviços sociais para todos os cidadãos e ajuda social aos desfavorecidos, é um fardo imposto ao desenvolvimento econômico. No entanto, em municípios em que não exista essa capacidade, outras formas de desenvolvimento, ou melhor, de financiamento para o desenvolvimento devem ser criadas, como no caso da criação de pólos turísticos para atrair recursos aos municípios (NOGUEIRA, 1996).

Na definição apresentada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e aceita internacionalmente, desenvolvimento de comunidade consiste no seguinte:

Desenvolvimento de comunidade é o processo através do qual os esforços do próprio povo se unem com as autoridades governamentais com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar estas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do País (DEFINIÇÃO..., 1962, p. 25).

O Desenvolvimento Local tem sido pensado há muito tempo somente a partir de mudanças sóciopolíticas da região, mas na verdade há uma necessidade de uma mudança na filosofia de vida, uma mudança de atitude das pessoas que promova a alteração na estrutura da sua comunidade e da região, não pensando somente no fator econômico, mas principalmente no aspecto social das pessoas que habitam determinado local. Como bem assevera afirma Tenório, Dutra e Magalhães (2004, p. 3), que:

[...] o fortalecimento da cidadania torna-se uma condição necessária para o desenvolvimento local, que passa a ser entendido pela ação coordenada entre a sociedade civil e o poder público municipal implementada por meio de um processo participativo e democrático, em prol do bem-estar social, econômico, político e cultural de um dado território.

A realidade do decurso do desenvolvimento de uma certa comunidade, de acordo com Souza (2004), está ligada às condições de vida, às influências externas, aos acontecimentos e ao nível de consciência de mobilização e de organização em que os populares estão. Dessa forma, em situação real, o desenvolvimento local está associado à consolidação de uma identidade de território, com o reconhecimento de especificidades e distinções, de uma imagem própria, de uma particularidade que caracteriza e torna o território diferente dos demais. Esse processo resulta da difícil tarefa de buscar reconhecer e estimar a totalidade dos recursos que dispõe uma certa comunidade; buscar tomar posse e fazer progredir as vantagens competitivas e comparativas, as oportunidades e as vocações de cada local.

Já Santos e Rodríguez-Garavito (2006), propõem o conceito de um desenvolvimento local de base, “de baixo para cima”. Nesse sentido o poder ou capacidade de decidir sobre o desenvolvimento não é exclusividade do Estado (Município) ou de parte elitizada da população local. Mas é uma prerrogativa da comunidade em geral, construída coletivamente.

É na sociedade civil que se encontra o principal responsável por esse processo de desenvolvimento comunitário, o qual cria um potencial para que o resultado econômico dessa experiência seja percebido pelo âmbito político e, a partir disso, gere um ciclo de avanço contrário aos padrões de exclusão política e socioeconômica (SANTOS; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2006).

De acordo com Bacattini (1994), as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e não são apenas o reflexo da reorganização internacional do capital. Já outros autores, como Santos e Rodríguez-Garavito (2006), acreditam no local como espaço privilegiado para experimentações contra hegemônicas. Pois apesar do espaço local interagir e integrar outros espaços nacional e global, não pode nem deve ficar refém dos ditames do desenvolvimento apontados de cima para baixo, mas deve criar e articular o seu próprio destino em relação ao modo de desenvolvimento que pretende construir pra si a partir da sua realidade, potencialidades e vocação. Assim, a característica do desenvolvimento da comunidade é a sustentabilidade e a inclusão, de modo a se impor como alternativa frente aos modelos dominantes, que se apresentam destruidores do meio ambiente e concentradores de capital. Fundamentando-se em concepções multisetoriais, busca fugir a modelos econômicos focados em única especialidade produtiva do local, pois a diversidade é um componente substancial para a sustentabilidade (MONNERAT; ALTAFF, 2015; SEGATTO, 2013).

O desenvolvimento configura efeito automático do progresso econômico, mas é gerado por pessoas. É fruto das relações humanas, das escolhas, das vontades e dos desejos dos indivíduos em obter uma qualidade de vida melhor. O processo de desenvolvimento necessita do apoio dos cidadãos e de seus propósitos em se reconhecerem enquanto sujeitos sociais, o que é denominado de protagonismo. Portanto, não existe desenvolvimento de comunidade local sem que haja protagonismo local (IPEA, 2014).

Assim, o desenvolvimento local é resultado do trabalho de toda uma comunidade que se junta em função da busca por melhorias na qualidade de vida de cada um e por consequência no processo de evolução de sua comunidade local e nacional, desse modo, a participação social na gestão pública é fundamental para o sucesso do progresso de um país e sua nação.

Sob essa ótica de que a participação da sociedade na gestão pública contribui efetivamente para o desenvolvimento local, Tenório (2012) ressalta que essa atuação pode ser usada pelos gestores públicos como uma ferramenta analítica para a construção da autonomia, uma vez que esta possibilita o direito de escolha direta e consciente na implementação das diretrizes políticas.

Desse modo, as lideranças públicas passam pela peneira social e alguns desses representantes do poder público afirmam em seus discursos que a sociedade está mais ativa e atenta ao desenvolvimento local. Assim, constata-se que o desenvolvimento local se configura em um fenômeno empírico e objeto teórico incontroverso, resultante de diversos fenômenos que se complementam e se reforçam entre si, formando a intricada teia do desenvolvimento

local. No entanto, de acordo com Tenório (2012) a participação popular na gestão e no desenvolvimento local tem sido apresentada, em função de sensibilizar autoridades e sociedade civil sobre a importância de um entrosamento regional para o efetivo fomento do desenvolvimento. Pois ninguém promove desenvolvimento sozinho, nem governo, nem empresas, nem organizações não-governamentais, nem sociedade. O desenvolvimento local deve ser produzido de forma coletivizada e seu sucesso vai depender da capacidade de articulação e do grau de entrosamento e confiança estabelecido entre esses vários atores: governo, setor privado, organizações não-governamentais e sociedade civil (TENÓRIO, 2012).

Assim, se faz necessária ainda, uma forte tomada de consciência por parte da gestão pública e da sociedade civil de que o desenvolvimento local vai além das barreiras discursivas, devendo chegar efetivamente aos problemas sociais e econômicos concretos da comunidade. Ademais, não se pode pensar desenvolvimento local sem compreendê-lo de forma mais ampla inter-relacionada e interdepende a outros fatores e esferas que sejam regionais ou globais, pois o espaço local já há muito tempo deixou de ser uma ilha isolada e passa cada dia mais a integrar e interagir numa velocidade sem precedentes com demais organismos sociais e com todas as possibilidades e dificuldades produzidas pelo processo de globalização.

Dessa forma, a noção de desenvolvimento local na esfera dos municípios brasileiros passa acima de tudo pela necessidade de uma de ação-reflexão prática e articulada entre os vários atores que compõem a comunidade local e regional, no sentido de identificar e potencializar os recursos disponíveis na sua área de abrangência e se reinventar adotando novas práticas, criando novas alternativas, gerando novos recursos, articulando novos parceiros, seja na esfera pública, seja na esfera privada ou ainda com o terceiro setor, para que se possa construir coletivamente e de maneira consciente o desenvolvimento local socialmente desejável e ambiental saudável.

Por fim, destaca-se ainda a necessidade dos gestores atuarem com visão estratégica que aqui chamar-se-á de visão empreendedora, uma das características do comportamento empreendedor que o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE, 2016) define como a capacidade de perceber as demandas do mercado, entender o perfil do cliente, conhecer o objetivo da empresa avaliando vantagens e riscos. Ter visão empreendedora é ser capaz de “compreender como as diversas instâncias da organização estão articuladas, estabelecendo planos de ação tanto para o ambiente interno como para o externo”, e, ainda, a capacidade de aproveitar oportunidades, de inovar, mobilizando a cultura na

participação local na tomada de decisões voltada para o fortalecimento do desenvolvimento local e da cidadania.

Em suma, entende-se que o desenvolvimento local depende primordialmente da adesão das pessoas em todas as etapas do processo de construção das identidades dos cidadãos como sujeitos sociais ativos, capazes de ultrapassar os limites das discussões e garantirem a efetividade da resolução dos problemas concretos da comunidade. Mas essa adesão não ocorre como fruto acaso, mas pelo exercício constante da cidadania. Deve-se lembrar que a gestão municipal um elemento importante no papel de indutor e fomentador dessa construção coletivizada e empreendedora.

3 EMPREENDEDORISMO

O empreendedorismo e sua aplicabilidade é um tema que tem atraído a atenção de estudiosos já há algum tempo pelos notáveis benefícios potenciais que a ação empreendedora tem acarretado, considerando que novos empreendimentos abrem espaço para o desenvolvimento continuado seja econômico e/ou social, principalmente em regiões menos favorecidas (SANTOS et al., 2016).

“O empreendedorismo produz um sentimento de realização profundo naquelas pessoas que empreendem. O empreendedorismo, portanto, pode ser visto como um processo que cria valor individual, organizacional e social” (GIMENEZ; FERREIRA; RAMOS, 2008, p. 18).

Para reconhecer o papel do empreendedorismo no âmbito público, é necessário caminhar nas raízes do seu surgimento (sua natureza) para então entendê-lo como método aplicável no setor público com ações empreendedoras e sua função no desenvolvimento local, fica este capítulo com esse objetivo.

3.1 A natureza do empreendedorismo

Ao fazer-se uma busca histórica sobre o surgimento do vocábulo empreendedorismo constatou-se que se trata de uma livre tradução da palavra inglesa *entrepreneurship*, que pode significar “espírito empreendedor” que por sua vez, trata-se de um neologismo originado da palavra francesa *entrepreneur*, *acrescido do sufixo inglês ship* (*entrepreneur + ship = entrepreneurship = empreendedorismo*). Na língua portuguesa, o termo empreendedor apresenta perfeita relação com o significado original da palavra em francês *entrepreneur*, portanto, pode ser utilizado sem restrições (BAGGIO; BAGGIO, 2014).

O primeiro exemplo da definição do termo empreendedorismo na prática pode ser creditado ao mercador e explorador (viajante em busca de descobertas) Marco Polo, quando junto a seu pai, Nicolau Polo, e seu tio Maffeo, tentaram implantar uma rota comercial para o Oriente, realizando várias viagens, incluindo a China. Para isso, ele assinou um pacto contratual com um investidor possuidor de recursos financeiros e bens (capitalista dos nossos dias) que lhe financiou a viagem e em contrapartida ele venderia as mercadorias de propriedade deste, com finalidade de gerar lucro futuro a ambos. Ou seja, enquanto o segundo (capitalista) assumia riscos de maneira passiva com o financiamento dos recursos financeiros e fornecimento de mercadorias, ao primeiro (aventureiro empreendedor) competia o papel

ativo, assumindo riscos de toda sorte, físicos, emocionais e até de morte, em função dos perigos próprios das viagens (ANDRÉ NETO et al., 2013; DORNELAS, 2008).

Na Idade Média, o vocábulo empreendedor era usado para designar aquela pessoa que gerenciava grandes empreendimentos de produção. Em geral, esse gerente não assumia grandes riscos, pois competia-lhe apenas a administração dos projetos, na maioria das vezes financiados com recursos oriundos do governo do respectivo país (REIS; ARMOND, 2012).

Para muitos, o termo empreendedorismo tem sua gênese atribuída ao escritor e economista francês Richard Cantillon no século XVII, por ter sido ele um dos primeiros pensadores a distinguir o empreendedor do capitalista, pois enquanto o primeiro é a pessoa que assumia riscos, o segundo era o fornecedor de capital (DORNELAS, 2016).

No século XVIII, com a efervescência da Revolução Industrial, houve finalmente a distinção entre o capitalista e o empreendedor. Como exemplo dessa diferenciação tiveram as pesquisas realizadas por Thomas Edison sobre eletricidade e química que teve financiamento de alguns investidores que custearam os experimentos (DORNELAS, 2016).

Na passagem do sec. XIX para o XX, ocorreu certa confusão conceitual, os empresários, com regularidade, foram identificados como gerentes ou administradores, e vistos, a partir de uma perspectiva unicamente econômica, como os responsáveis pela organização empresarial, pelo pagamento dos funcionários, pelo planejamento, pelo controle e pela tomada de decisões organizacionais, mas todas as vezes em prol do sistema capitalista (DORNELAS, 2016).

Já o economista francês Jean-Baptiste Say (1767-1832) foi quem primeiro concebeu o empreendedor como alguém que inova, como um agente de mudanças. O termo está associado àquele que assume riscos e começa algo novo. Esse conceito permanece até os dias atuais, tendo ganhado projeção e novos contornos com outros estudiosos como Joseph Alois Schumpeter (1883-1950). Esse economista austríaco, um dos mais importantes do século XX, associou definitivamente o termo empreendedor ao conceito de inovação (DORNELAS, 2016).

De fato, a partir na década de 40, Schumpeter popularizou o conceito de empreendedorismo com a publicação do seu livro "Capitalismo, Socialismo e Democracia" (1961), foi a peça central e a base de sua teoria da Destruição Criativa (SCHUMPETER, 1961)⁵. Ele assevera que, o empreendedor é alguém que tem o perfil versátil, que possui as

⁵ Destruição Criativa foi um termo cunhado por Joseph A. Schumpeter em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961) para indicar o processo que auxilia a criar riqueza em um país. Refere-se ao processo de inovação, que tem lugar numa economia de mercado em que novos produtos, sistemas ou serviços, através de

habilidades técnicas para saber produzir, criar ou reinventar novos produtos ou serviços, e capitalista, por ser capaz de articular e reunir recursos financeiros, organizar as operações internas necessárias, com vistas à expansão dos seus negócios. Ele chega a afirmar que uma sociedade pode ser considerada capitalista na medida em que fundamenta seu processo produtivo e econômico sob a égide dos homens de negócio.

Schumpeter (1950) afirma que a “destruição criativa” se encontra na essência do capitalismo, pois à medida que são criados novos métodos e processos de produção, novos produtos ou serviços, por meio da criação e uso de novas tecnologias, estas vão substituindo as velhas estruturas e práticas, geralmente, como consequência, vêm seguidas de aumento de produtividade do capital e do trabalho, mediatizadas pela inovação. Logo, os empreendedores visionários conseguem se destacar no mercado com vantagens competitivas em relação aos seus concorrentes com tecnologia ou modelos defasados. Nessa mesma linha, Sertek (2012), assevera que num mercado cujos produtos e serviços se tornam ultrapassados numa velocidade muito grande, as empresa com melhores condições de competir serão aquelas que têm a inovação como foco.

A evolução da conceituação sobre empreendedorismo ganha novos ingredientes teóricos com Baumol (1968) e Higgins (1959), ao indicarem que esse poderia ser vislumbrado como causador da substituição de produtos obsoletos por produtos mais inovadores e com maior potencial de lucro e com Kenneth E. Knigh em 1967 e Peter Drucker em 1970, que introduziram a esse construto a ideia da necessidade de assumir riscos ao criar algum negócio, produto ou serviço, ou ainda na montagem de uma organização. Kirzner (1973) apresenta uma abordagem um pouco diferente, designando o empreendedor como alguém que cria um equilíbrio, dentro de um ambiente de caos e turbulência, de maneira clara e positiva, identificando oportunidade no status quo.

Segundo Dornelas (2001, p. 15),

Empreendedorismo é um estudo voltado para o desenvolvimento de competências e habilidades relacionadas à criação de um projeto (técnico, científico, empresarial). Tem origem no termo empreender que significa realizar, fazer ou executar. O empreendedor é aquele que apresenta determinadas habilidades e competência para criar, abrir e gerir um negócio, gerando resultados positivos.

Existe outro conceito chamado de intraempreendedorismo, importante considerar, que foi introduzido por Gifford Pinchot III, a partir 1985. Esse se refere, mais especificamente, à ação empreendedora, de um ou mais indivíduos, dentro de uma organização já existente e que apesar de, na maioria de vezes, não ser sócio, nem dono do negócio ou empreendimento, atua de forma proativa e inovadora, criando e implementando novas ideias, processos, produtos ou serviços e agregando valor. Dessa forma, pode-se definir o empreendedorismo corporativo como “o processo de reconhecimento, desenvolvimento, captura e execução de novas alternativas de investimento no interior de uma organização empresarial” (BAGGIO; BAGGIO, 2014, p. 30).

Outro conceito afeto ao tema, ainda em processo de construção, mas que vem se desenvolvendo bastante na última década, é o empreendedorismo social, que diz respeito ao conjunto de atitudes de cunho inovador voltadas para solucionar graves problemas sociais, com impactos positivos. Envolve ações compartilhadas e um novo desenho nas relações entre comunidade, governo, setor privado. Tem como objetivo final a promoção da melhoria da qualidade de vida da comunidade, nas suas várias dimensões: social, cultural, econômica e ambiental com base na sustentabilidade (BAGGIO; BAGGIO, 2014; GARCÍA-VILLAVERDE; RUIZ-ORTEGA; CANALES, 2013).

Dentre os vários conceitos atribuídos ao empreendedorismo, por diferentes autores de diferentes correntes ideológicas e em diferentes épocas, pode-se inferir que apesar das diferenças pontuais, existem mais similaridade e complementariedade do que divergências entre os conceitos, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 - Quadro evolutivo do conceito de empreendedorismo.

(continua)

Ano	Autor(es)	Conceito/Definição
1950	Schumpeter	Empreendedorismo é um processo de “destruição criativa”, através do qual produtos ou métodos de produção existentes são destruídos e substituídos por novos.
1984	Carland, Hoy e Boulton	O empreendedorismo constitui-se em um conjunto de comportamentos e de hábitos que podem ser adquiridos, praticados e reforçados nos indivíduos, ao submetê-los a um programa de capacitação adequado de forma a torná-los capazes de gerir e aproveitar oportunidades, melhorar processos e inventar negócios.
1985	Robert Hisrich	O empreendedorismo é o processo de criar algo diferente e com valor, dedicando o tempo e os esforços necessários, assumindo os riscos financeiros, psicológicos e sociais correspondentes e recebendo as consequentes recompensas da satisfação econômica e pessoal.
1990	Jeffrey Timmons	O empreendedorismo é uma revolução silenciosa, que será para o século XXI mais do que a Revolução Industrial foi para o século XX.

Quadro 2 - Quadro evolutivo do conceito de empreendedorismo.

(conclusão)

Ano	Autor(es)	Conceito/Definição
1993	Stevenson	Empreendedorismo é o processo de criação de valor pela utilização de forma diferente dos recursos, buscando explorar uma oportunidade.
1997	Venkataraman	O empreendedorismo é o campo de estudo que procura compreender como as oportunidades que geram novos produtos e serviços são descobertas, criadas e exploradas, por quem e com que consequências.
1998	Barreto	Empreendedorismo é a habilidade de criar e constituir algo a partir de muito pouco ou de quase nada.
2000	Teixeira	Empreendedorismo é ousar, transformar, descobrir novas vidas em cima de produtos que já existem. É sonhar para frente, dar função e vida a produtos antigos. Enfim, empreendedorismo é provocar o futuro, reunir experiências e ousadias, ir além do tradicional.
2003	Dornelas	Empreendedorismo significa fazer algo novo, diferente, mudar a situação atual e buscar, de forma incessante, novas oportunidades de negócio, tendo como foco a inovação e a criação de valor.
2008	SEBRAE	O empreendedorismo é a arte de fazer acontecer com criatividade e motivação. Consiste no prazer de realizar com sinergismo e inovação qualquer projeto pessoal ou organizacional, em desafio permanente às oportunidades e riscos. É assumir um comportamento proativo diante de questões que precisam ser resolvidas.
2010	Dolabela	Empreendedorismo corresponde a um o processo de transformar sonhos em realidade e em riqueza.
2010	Liberato	Empreendedorismo significa um comportamento que favorece a interferência criativa e realizadora no meio, em busca de um crescimento pessoal e coletivo, através do desenvolvimento da capacidade intelectual para investigar e solucionar problemas, tomar decisões, ter iniciativa e orientação voltada para inovação.
2014	Baggio e Baggio	O empreendedorismo pode ser compreendido como a arte de fazer acontecer com criatividade e motivação. Consiste no prazer de realizar com sinergismo e inovação qualquer projeto pessoal ou organizacional, em desafio permanente às oportunidades e riscos. É assumir um comportamento proativo diante de questões que precisam ser resolvidas.
2015	Tidd e Bessant	O empreendedorismo é uma característica humana que mistura estrutura e paixão, planejamento e visão, as ferramentas e a sabedoria ao usá-las, a estratégia e a energia para executá-la e o bom senso e disposição para assumir riscos.
2015	GEM	O empreendedorismo consiste em qualquer tentativa de criação de um novo empreendimento, como, por exemplo, uma atividade autônoma, uma nova empresa ou a expansão de um empreendimento existente.

Fonte: Do autor (2017).

Como se pode observar no quadro, são várias as definições para o termo empreendedorismo, mas em síntese a sua essência se firma alguns pilares fundamentais: a) criar algo novo, fazer diferente e ter paixão pelo que faz; b) empregar os recursos disponíveis de forma criativa e transformar o ambiente em que vive; c) assumir riscos calculados, inclusive de fracassar; d) buscar oportunidades onde poucos veem, antecipando-se as novas tendências; e) inovar sempre (DORNELAS, 2016).

O empreendedorismo desempenha um papel importante na constituição e na promoção de empreendimentos, assim como no progresso e na evolução de regiões e de sociedade como um todo. A atuação do empreendedorismo se dá a partir de dois fatores: oportunidade de lucro e sujeito empreendedor. Dessa forma, trata-se de um conhecimento que requer ação, isto é, a adoção de uma atitude empreendedora com o desenvolvimento de novas mercadorias, com a atualização de processos e de serviços, ou então a participação em novos setores do mercado mediante uma empresa fundada recentemente ou no interior de uma organização maior, já bem constituída e em pleno funcionamento (HISRICH; PETERS; SHEPHERD, 2014). No desenvolvimento econômico, o empreendedorismo não age apenas sobre a produção e o lucro, fazendo-os crescer, tem como função também dar início a e operar mudanças estruturais em empreendimentos e na sociedade (HISRICH; PETER, 2004).

A contribuição do empreendedorismo para com a economia é defendida por Ballejo (2009, p. 12), que faz a seguinte consideração:

O empreendedorismo é essencial para a geração de riquezas dentro de um país, promovendo o crescimento econômico e melhorando as condições de vida da população. É também um fator importantíssimo na geração de empregos e renda, pois com o surgimento de novas organizações empregam-se mais pessoas melhorando qualidade de vida, dando poder de compra e, assim, aumentando o consumo da população, fazendo um ciclo de consumo e crescimento.

Não por acaso, vários países, principalmente os desenvolvidos, têm feito grande investimentos em diversas áreas com foco no empreendedorismo. Esse crescimento de forma mais acelerada se deu a partir da década de 1990 e vem se acentuando nas décadas seguintes. Nesse sentido, várias ações têm sido realizadas como, por exemplo: programas e incentivos governamentais que promovam inovação e transferência de tecnologia; inclusão do tema empreendedorismo nos componentes curriculares nos diversos níveis de ensino, do fundamental ao superior; programas de incubadoras de empresas e parques tecnológicos; programas de acesso ao crédito e subsídios para criação de novos empreendimentos, entre outras. O maior exemplo de compromisso nacional com o empreendedorismo e com o progresso econômico vem dos Estados Unidos, que mesmo diante de significativos cortes orçamentário em algumas áreas, devido a crises, em linha inversa, ou seja, mais investimentos são feitos, pela convicção que eles têm de ser o empreendedorismo o grande propulsor do desenvolvimento econômico, especialmente em tempos de crises (DORNELAS, 2016).

Segundo Dornelas (2016), esse interesse pelo tema tem se alastrado além das fronteiras nacionais, incluindo a participação de vários organismos e entidades supranacionais envolvendo América, Ásia, Europa, onde avaliam que o poder econômico de cada país tem relação direta com o grau de capacidade inovadora dos seus empresários (empreendedores) e da competitividade dos seus empreendimentos. Tanto é que no Fórum Econômico Mundial de Davos o empreendedorismo ganhou status de tema de interesse global e, portanto tem sido, debatido com muita ênfase e de maneira recorrente na referido conferência.

Enfocando a realidade brasileira, vê-se que o empreendedorismo despontou na década de 90, no período em que instituições como a Sociedade Brasileira para Exportação de Software (SOFTEX) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE) foram fundadas. Até então, o assunto era praticamente desconhecido. Considerando a falta de estruturação organizacional no setor público, os âmbitos econômicos e políticos do país não eram adequados para sua aplicação e o empreendedor não possuía instrumentos e conhecimento para ajudá-lo a superar esse desafio (DORNELAS, 2008).

Para melhor se compreender o processo evolutivo do conceito atribuído ao empreendedor ao longo da história, passa-se a apresentação do seguinte quadro conceitual, contemplando diferentes pensadores, de lugares e épocas bem diversificadas, que vão se complementando entre si na conceituação desse emblemático denominado empreendedor.

Quadro 3 - Quadro evolutivo do conceito de empreendedor.

(continua)

Ano	Autor/Pensador	Definição/Conceito
1725	Richard Cantillon	Empreendedor é alguém que assume riscos.
1803	Jean-Baptiste Say	O empreendedor é alguém capaz de alterar os recursos econômicos de uma área de baixa produtividade transformando em uma área de produtividade e lucratividade elevadas, sendo ele um agente catalisador do desenvolvimento econômico.
1814	Jean Baptiste Say	Um empreendedor é alguém que inova, é um agente de mudanças.
1871	Carl Menger	Um empreendedor é alguém que antevê as necessidades futuras.
1921	Frank Knight	Um empreendedor é alguém com capacidade para lidar com a incerteza.
1937	Adam Smith	Empreendedor é caracterizado como um proprietário capitalista, um fornecedor de capital e, ao mesmo tempo, um administrador que se interpõe entre o trabalhador e o consumidor.
1949	Joseph Schumpeter	Empreendedor é aquele que, destrói a ordem econômica existente, pela introdução de novos produtos e serviços, pela criação de novas formas de organização ou pela exploração de novos recursos e materiais.
1949	Ludwig Von Mises	Um empreendedor é um tomador de decisões.
1970	Peter Drucker	Um empreendedor assume riscos calculados/quantificados.

Quadro 3 - Quadro evolutivo do conceito de empreendedor.

(conclusão)

Ano	Autor/Pensador	Definição/Conceito
1971	David C. McClelland	Empreendedor é um indivíduo fortemente motivado pela necessidade de realização, que não gosta de rotinas e nem de trabalho repetitivo. Um empreendedor é alguém que exerce controle sobre uma produção que não seja só para o seu consumo pessoal.
1973	Israel Kirzner	Empreendedor é aquele que cria um equilíbrio, encontrando uma posição clara e positiva em um ambiente de caos e turbulência, ou seja, identifica oportunidades na ordem presente.
1982	Mark Casson	Um empreendedor é alguém que decide criteriosamente sobre recursos escassos.
1991	Louis Jacques Filion	Empreendedor é uma pessoa que imagina, desenvolve e realiza visões.
1997	Fábio Fowler	Empreendedor é aquele que cria e gerencia projetos
1998	Flavio De Mori	Empreendedores são indivíduos que inovam, identificam e criam oportunidades de negócios, montam e coordenam novas combinações de recursos (funções de produção), para extrair os melhores benefícios de suas inovações num meio incerto.
1999	Louis Jacques Filion	O empreendedor é uma pessoa criativa, marcada pela capacidade de estabelecer e atingir objetivos e que mantém alto nível de consciência do ambiente em que vive, usando-a para detectar oportunidades de negócios
2001	José Carlos Assis Dornelas	O empreendedor é aquele que faz acontecer, antecipa-se aos fatos e tem uma visão futura da organização.
2007	Idalberto Chiavenato	O empreendedor é a pessoa que inicia e/ou opera um negócio para realizar uma ideia ou projeto pessoal, assumindo riscos e responsabilidades e inovando continuamente.
2008	José Carlos Assis Dornelas	Os empreendedores são pessoas diferenciadas, que possuem motivação singular, apaixonadas pelo que fazem, não se contentam em ser mais um na multidão, querem ser reconhecidas e admiradas, referenciadas e imitadas, querem deixar um legado. O empreendedor é aquele que detecta uma oportunidade e cria um negócio para capitalizar sobre ela, assumindo riscos calculados.
2010	M. A. Ferrucio	O líder empreendedor assume riscos calculados, gosta de trabalhar com pessoas e acompanha as mudanças tecnológicas que aparecem em uma velocidade estonteante, assim como desenvolve sua competência técnica para formular conhecimentos necessários e imprescindíveis que suportem as decisões estratégicas que ele terá que tomar diariamente.
2014	Marcos Hashimoto e Elizeu Belê	Empreendedores são pessoas que assumem riscos calculados, sendo essa talvez a sua característica mais conhecida. O empreendedor é aquele que coloca a inovação em prática, realiza-a e gera resultados perceptíveis. O empreendedor transforma a inovação em negócio.

Fonte: Adaptado de Hisrich, Peters e Shepherd (2009).

Percebe-se na ilustração da tabela que desde conceitos mais antigos como os mais recentes, apresentam, esporadicamente, uma afirmação em comum: o empreendedor assume riscos (citados os autores no quadro exposto: CHATILLON, DORNELAS, FERRUCIO, HASHIMOTO e BELÊ). Embora o conceito de risco tenha se modificado no sentido de ele

ainda existir, mas de forma calculada como afirmou Drucker (1970) e Dornelas (2008), muitas pessoas presumem risco como algo perigoso à gestão e evitam a noção de gestão empreendedora (no que tange o serviço público). “No entanto, como estudos cuidadosos têm demonstrado os empreendedores não estão à procura de riscos, mas, sim, de oportunidades” (OSBORNE; GABLER, 1994, p. 17).

Drucker afirma que praticamente qualquer pessoa pode ser um empreendedor, se a organização do processo produtivo for estruturada para encorajar a inovação. Inversamente, quase todo empreendedor pode se transformar num burocrata se essa organização for estruturada de modo a estimular a conduta burocrática: ‘Após seis meses na direção de uma instituição destinada a servir o público, especialmente se for governamental, a pessoa mais inovativa e empreendedora passa a se comportar como um burocrata da pior espécie, lento e rotineiro, ou como um político ávido de poder’ (OSBORNE; GABLER, 1994, p. 18).

Portanto, é significativo considerar que, pela análise do conceito evolutivo de empreendedor, algo que é comum à maioria dos autores mencionados (se não todos) é a capacidade do empreendedor de transformação individual (próprio gestor), coletiva (equipe de trabalho) e, assim, do ambiente (organizações/empresas/governo). É o constante gerenciamento com fim de aproveitar as oportunidades para transformar, reinventar, atingir metas, fazer acontecer.

Assim como o conceito de empreendedor é variável e definido por diversos autores, é possível a classificação de empreendedor em oito diferentes tipos, segundo Dornelas (2009), com suas respectivas denominações e caracterizações, os quais serão apresentados de maneira resumida no Quadro 4:

Quadro 4 - Tipos de empreendedores.

(continua)

TIPO	DENOMINAÇÃO	APELIDADO DE	CARACTERIZAÇÃO
1	O Empreendedor Nato	Mitológico	São os mais conhecidos e aclamados. Suas histórias são fascinantes, as vezes, de superação da pobreza à construção de grandes fortunas. Começam a trabalhar muito jovens e tem habilidade diferenciada nas relações comerciais.
2	O Empreendedor que Aprende	Inesperado	Esse tipo tem sido muito comum. É em geral uma pessoa que mesmo sem planejar formalmente, se depara com uma oportunidade de negócio e toma a decisão de mudar de vida para se dedicar ao próprio negócio.

Quadro 4 - Tipos de empreendedores.

(conclusão)

TIPO	DENOMINAÇÃO	APELIDADO DE	CARACTERIZAÇÃO
3	O Empreendedor Serial	Criador de novos negócios	É aquele apaixonado não apenas pelas empresas que cria, mas principalmente pelo ato de empreender. É uma pessoa que não se contenta em criar um negócio e ficar à frente dele até que se torne uma grande corporação.
4	O Empreendedor Corporativo	Intraempreendedor	São geralmente executivos muito competentes e proativos, com capacidade gerencial e conhecimento de ferramentas administrativas. Trabalham focados nos resultados para crescer no mundo corporativo. Assumem riscos e têm o desafio de lidar com a falta de autonomia, já que nunca terão o caminho 100% livre para agir.
5	O Empreendedor Social	Missionário	Tem como missão de vida construir um mundo melhor para as pessoas. Envolve-se em causas humanitárias com comprometimento singular. Tem um desejo imenso de mudar o mundo.
6	O Empreendedor por Necessidade	Ex-empregado	Cria o próprio negócio porque não tem outra alternativa. Geralmente não tem acesso ao mercado de trabalho ou foi demitido. Em geral se envolve em negócios informais, desenvolvendo tarefas simples, prestando serviços e conseguindo como resultado pouco retorno financeiro.
7	O Empreendedor Herdeiro	Sortudo	Recebe bem cedo a missão de levar à frente o legado de sua família. Empresas familiares fazem parte da estrutura empresarial de todos os países, e muitos impérios foram construídos nos últimos anos por famílias empreendedoras, que mostraram habilidade de passar o bastão a cada nova geração.
8	O Empreendedor “Normal”	Planejado	O empreendedor que “faz a lição de casa”, que busca minimizar riscos, que se preocupa com os próximos passos do negócio, que tem uma visão de futuro clara e que trabalha em função de metas.

Fonte: Adaptado de Dornelas (2009).

Independentemente da história de vida, se empreendedor nato ou um empreendedor “normal”, algo que chama atenção na caracterização de todos os tipos de empreendedores descritos por Dornelas (2009), assim como observado na análise dos conceitos de

empreendedor, é a capacidade de transformação, sobre a qual pode-se afirmar que essa capacidade se torna um fator chave ao gestor empreendedor (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

É importante considerar que a classificação de cada tipo de empreendedor analisado não está em ordem de significância, é apenas uma classificação, todos podem atingir resultados efetivos e resolutivos na prática gerencial.

Em toda a abordagem deste tópico “A natureza do empreendedorismo” foi possível identificar diversas contribuições de autores que traçaram a rota e delineararam pensamentos fomentando a ideia central do estudo em identificar o papel do empreendedorismo numa prática gerencial seja ela pública ou privada, ademais, é de valor considerar a visão de Hisrich e Peter (2004) que identificam, como principais, duas teorias que fazem abordagem ao empreendedorismo: a) teoria econômica; b) teoria comportamentalista.

A primeira, também chamada de schumpeteriana, credita aos economistas como os primeiros a reconhecerem a importância do empreendedorismo. Essa corrente de pensadores buscava compreender o papel do empreendedor e o reflexo de sua atuação no âmbito da economia. O conceito original de empreendedorismo foi ressignificado a partir da contribuição dos economistas, que inicialmente não tinha uma ligação direta com a questão do capitalismo, foi quando o empreendedorismo passou a ser entendido como um agente de desenvolvimento econômico e o empreendedor como pessoa com capacidade de promover inovar e contribuir com o desenvolvimento econômico local. Os nomes que mais se destacam na teoria econômica são: Richard Cantillon, Jean Baptiste Say e Joseph Schumpeter.

Já a segunda teoria, a comportamentalista, diz respeito a especialistas do comportamento humano, tais como sociólogos, psicólogos, psicanalistas, dentre outros. Essa corrente tem como objetivo a ampliação do conhecimento acerca do comportamento humano e sobre fatores motivacionais afetos a este, para tanto, foi buscar suporte nos conteúdos de teorias das ciências humanas e sociais, visando à descrição de um perfil empreendedor a partir de traços comportamentais. Nesse grupo inclui-se Max Weber que identificou o sistema de valores como um elemento fundamental para a explicação do comportamento empreendedor, concebendo o empreendedor como alguém inovador, independente, com forte liderança nos negócios a ponto de lhe conferir uma fonte de autoridade formal. No entanto, foi David C. McClelland, o autor que de fato teve primazia à contribuição das ciências do comportamento e com maior projeção para o campo do empreendedorismo. Seus estudos (1972) foram a base para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lançado oficialmente em 1988, com finalidade na capacitação de empreendedores. Nesse estudo ele aponta dez características comportamentais inerentes aos empreendedores bem sucedidos, que estão

distribuídas em três conjuntos de comportamentos distintos (Realização, Planejamento e Poder). Tais características são utilizadas também pelo SEBRAE nas atividades do Empretec⁶ como um instrumento de auto avaliação, são elas: 1) busca de oportunidades e iniciativa; 2) correr riscos calculados; 3) exigência de qualidade e eficiência; 4) persistência; 5) comprometimento; 6) estabelecimento de metas; 7) planejamento e monitoramento sistemáticos; 8) busca de informações; 9) persuasão e rede de contatos; 10) independência e autoconfiança (DIAS et al., 2010 apud BAGGIO; BAGGIO, 2014; MCCLELLAND, 1972; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

Por fim, considerando que o foco principal deste trabalho está voltado para análise do empreendedorismo no ambiente público, com ênfase na gestão pública municipal e, a partir da abordagem do empreendedorismo como uma ferramenta potencial para o desenvolvimento sócio econômico, inicialmente na esfera privada, mas depois introduzido no setor público, passa-se a seguir, buscar compreender o contexto que esse construto tem sido empregado ao ambiente público no Brasil principalmente após o final da década de 1990, e, que tem ganhado força cada vez maior no contexto da administração pública, quanto à adoção da característica empreendedora na gestão pública brasileira (LEITE; REZENDE, 2010).

3.2 Empreendedorismo no setor público

Os debates sobre empreendedorismo, no decorrer de muito tempo, davam-se somente no âmbito das empresas. Ademais, até os anos 70, os estudos a respeito dessa temática estavam direcionados para o exame da individualidade do empreendedor (DRUCKER, 1985; SADLER, 2000). A começar por 1980, determinados investigadores (BURGLEMANN, 1983; CORNWALL; PERLMAN, 1990; DIEFENBACH, 2011; EMMENDOERFER; VALADARES, 2011; HASHIMOTO, 2009; MILLER; FRIESEN, 1983; PINCHOT III, 1985) passaram a focar as noções de empreendedorismo presentes no âmbito organizacional.

No entanto, somente a partir da década de 1990 seu potencial conceitual e lógico foi enxergado pelo setor público. Esse processo de mudança de rumos também na esfera do ambiente público é reflexo da atual fase capitalista denominada de globalização, baseada na revolução do conhecimento e nos avanços tecnológicos numa velocidade nunca vista antes, abalando as velhas estruturas existentes, seja no âmbito empresarial ou no setor público em

⁶ Seminário intensivo promovido pelo SEBRAE destinado a aumentar o potencial do empreendedor para melhor gerir o seu empreendimento ou para iniciar um negócio bem sucedido.

suas nas diversas esferas (federal, estadual, municipal) de governos grandes, médios e pequenos, em diferentes países ao redor do mundo, que exige também maior eficiência das organizações públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

A clássica obra de Osborne e Gaebler “Reinventando o Governo - como o espírito empreendedor tem transformado o setor público”, publicada em 1992, foi um marco na época e continua a ser uma grande referência ao debate sobre o empreendedorismo aplicado ao ambiente público. Segundo os autores esse movimento foi iniciado nos Estados Unidos na esfera dos governos locais que, em função das sucessivas crises econômicas e da insatisfação da população acerca dos serviços públicos ofertados, passaram adotar uma série de medidas no sentido de inverter esse cenário, entre elas: adotar parcerias do setor público com o privado, criar formas alternativas de prestação de serviços, estimular a competição entre fornecedores de serviços e a incrementar novos sistemas orçamentários. Já os governos estaduais iniciaram um processo de reestruturação dos seus sistemas mais dispendiosos como: saúde pública, educação e seguridade social, as medidas tiveram também alcance ao nível nacional. Ou seja, passaram a adotar formas, mecanismos e processos mais eficientes e eficazes de administrar a coisa pública, extraindo as experiências e práticas advindas do setor privado adaptando a esfera pública. Segundo Osborne e Gaebler (1994, p. 24) a ideia central era “transformar instituições burocráticas em instituições inovadoras, dispostas a eliminar iniciativas obsoletas, prontas a fazer mais com menos recursos, interessadas em absorver novas ideias”.

Entretanto, Osborne e Gaebler (1994), salientam que é preciso primeiro reconhecer que existem diferenças fundamentais entre uma empresa e um governo. Pois os empresários são movidos pela busca incessante pelo lucro, os governantes se orientam (ou pelo menos deveriam se orientar) pela busca do bem coletivo e pela busca de serem reeleitos. Enquanto as receitas das empresas provêm dos seus clientes, as receitas dos governos são oriundas dos contribuintes por meio de impostos. Enquanto no campo privado há uma forte competição, o campo público, em geral, trabalha com sistema de monopólio e na busca de construir consensos, apesar das disputas partidárias, além disso, os governos, em geral, são democráticos e abertos e demandam de maior tempo para tomada de decisões, dada a necessidade de articulação na construção do consenso entre vários atores sociais envolvidos, ao contrário, as empresas podem tomar decisões de forma mais acelerada e a portas fechadas. Por fim, enquanto as empresas trabalham com o cálculo do custo-benefício, os governos trabalham com valores morais absolutos, tendo como missão fazer o bem coletivo e não fazer dinheiro ou gerar lucros. Apesar de haver similaridades entre os dois setores (privado e

público), onde muitas práticas do setor privado possam ser transportadas e adaptadas ao setor público, mas devido as fortes diferenças existentes, os autores consideram que não se pode governar como se administra uma empresa, dada a complexidade da transposição de algumas práticas e, em muitos casos, por serem inadequadas (OSBORNE; GAEBLER, 1994; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

Nesse contexto, alguns autores têm se dedicado ao estudo do empreendedorismo voltado ao setor público (EMMENDOERFER; VALADARES, 2014; KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2007; KLEIN et al., 2010; MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012; MORRIS; JONES, 1999; OSBORNE; GAEBLER, 1992; ROBERTS; KING, 1991; SOUSA; PAIVA JUNIOR; LIRA, 2010). Porém, conforme asseveram Valadares e Emmendoerfer (2015), enquanto no setor privado os estudos e contribuições do empreendedorismo já são bem mais antigos e avançados, isso não tem acontecido com o tema voltado ao ambiente público, em especial no Brasil, onde o tema é estudado ainda de forma incipiente, embora o interesse tenha aumentado nos últimos anos. Os autores apontam como possíveis causas desse quadro limitado na produção nacional: a) o fato do tema ser ainda novo no Brasil; b) ainda não há número significativo de evidências verificadas cientificamente; c) os setores público e privado se diferenciam significativamente o que torna complexa a transposição de algumas práticas de um setor para o outro e, em alguns casos inadequada.

Entidades privadas, de acordo com Diefenbach (2011), diferem das públicas devido aos seguintes fatores: estas possuem como característica a falta de mercados econômicos e sua coação para a diminuição de gastos; b) são fortemente influenciadas pela política; c) possuem como princípio a transparência, a franqueza, a responsabilidade e a equidade; e d) são significativamente mais centralizada, de modo que os agentes possuem menos flexibilidade e autonomia de decisão, lidam com menos riscos e recebem menos incentivos. Tais distinções são também pertinentes ao empreendedorismo, manifestam-se em sua aplicação e adaptação ao âmbito público, dado que as instituições privadas e públicas respeitam modelos administrativos específicos (HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

O fato de existirem diferenças entre os setores público e privado não significa que as organizações públicas ou os governos não possam ser empreendedores. Ao contrário, vive-se novos tempos em que impera um grande desafio aos gestores públicos, fazer mais com menos recursos. Os seja, a sociedade está cada vez mais consciente dos seus direitos e exigente por serviços públicos de qualidade e os recursos estão cada vez mais escassos. E não cabe mais como solução a velha lógica do modelo burocrático qual seja: aumentar impostos e eliminar

serviços. Os novos tempos exigem novas atitudes dos gestores públicos, fazer mais e melhor com menos desperdício de recursos, isso significa fazer gestão empreendedora, com criatividade e inovação.

O empreendedorismo público é definido por Roberts e King (1991) como um processo no qual a inovação é introduzida nas organizações da área pública. Roberts (1992), nesse contexto, também destaca que o empreendedorismo público se traduz na criação de ideias inovadoras, concebendo e implementando esse conceito no setor público.

Osborne e Gaebler (1994) o tema empreendedorismo público remete à evolução de instituições para a ação coletiva, principalmente sobre arranjos institucionais e inovações capazes de solucionar e/ou minimizar conflitos ligados ao uso do bem público e aproveitamento sustentável dos recursos naturais, bem como à busca de novos caminhos e ferramentas que oportunizem aos gestores públicos a capacidade de vencerem seus inúmeros desafios, por meio da adoção de ações empreendedoras na esfera pública, construindo novas maneiras para maximização da produtividade e efetividade organizacional.

Segundo Morris e Jones (1999), trata-se de empreendedorismo público as etapas de criação de valor para a sociedade, de modo que os recursos privados e públicos sejam trazidos em conjunto para aproveitamento das oportunidades sociais. Ainda que haja distinções dentro das realidades organizacionais, é possível perceber que o empreendedorismo é um fator fundamental para se promover a eficiência e fazer com que a prestação do serviço público seja melhor, de maneira que enfatiza-se o processo de inovação no tocante aos produtos ou serviços novos (SOUSA; PAIVA JUNIOR; LIRA, 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

Veja-se a seguir o Quadro 5 resumido contendo as principais características do empreendedorismo aplicadas a cada setor e possíveis similaridades entre eles:

Quadro 5 - Diferenças e similaridades entre Empreendedorismo Público e Privado.

(continua)

Empreendedorismo no setor público	Empreendedorismo no setor privado	Similaridades
Possui objetivos múltiplos e variáveis, nem sempre bem definidos.	Possui objetivos claros, definidos e consistentes.	Qualquer instituição seja pública ou privada pode ser empreendedora, depende dos seus dirigentes.
Contempla maior nível de autoridade e centralização.	O controle é mais democrático e descentralizado.	Ambos lidam com pessoas, com recursos financeiros, materiais etc e buscam otimiza-los da melhor forma possível em prol dos seus objetivos.
Tem menor grau de autonomia e flexibilidade.	Tem elevado grau de autonomia e flexibilidade.	

Quadro 5 - Diferenças e similaridades entre Empreendedorismo Público e Privado.

(conclusão)

Empreendedorismo no setor público	Empreendedorismo no setor privado	Similaridades
Trabalha com baixos incentivos financeiros; Sem redistribuição de lucros. Baixo compromisso e satisfação no trabalho.	Trabalha com elevados incentivos financeiro; Rentabilidade como principal mecanismo para gerar renda. Possui elevado nível de compromisso e satisfação no trabalho.	Ambos carecem de agentes capazes de realizar. Ou seja, precisam de pessoas qualificadas e dotadas de características empreendedoras para se desenvolver de forma plena.
Atuam na busca por superar entraves burocráticos e políticos que muitas vezes restringem as inovações.	Atuam na criação de valor através da inovação e aproveitamento de oportunidade	Ambos são inovadores ao buscarem eliminar iniciativas, sistemas, produtos ou serviços obsoletos, substituindo-os por novos e mais eficientes.
Assume grandes riscos organizacionais sem tomar grandes riscos pessoais.	Assume significativo risco financeiro e pessoal, mas busca minimiza-los.	Ambos são marcados pela manifestação de inovações, proatividade e tomada de risco.
Entende o negócio, bem como se apoia na oportunidade para crescimento.	Segue uma oportunidade, independentemente dos recursos que eles controlam.	Ambos tem conhecimento da sua respectiva área de atuação e buscam atuar de maneira diferenciada.
Não são orientados para o lucro; buscam obter financiamentos para projetos; maior disponibilidade de levantar capital.	Orientados pelo lucro; maior dificuldade de acessar e obter financiamentos.	Ambos trabalham com estabelecimento de metas de desempenho e estimulam a competição.
Sua medida de desempenho é a efetividade do atendimento das demandas sociais.	Sua medida de desempenho é o lucro	
Tem o foco na busca de soluções para os problemas dos cidadãos. Se orienta pelo processo de planejamento público.	Tem o foco no mercado Se orienta pelo plano de negocio	Buscam fazer mais com menos recursos e com maior grau de eficiência.
Produz bens e serviços para a comunidade local e global.	Produz bens e serviços para o mercado	Ambos produzem bens e serviços com uso de tecnologias inovadoras.
O empreendedor do setor público será um agente construído socialmente e no diálogo coletivizado.	O empreendedor do setor privado tende a ser valorizado por suas características individuais.	Em ambos os setores a presença da figura do empreendedor é relevante.

Fonte: Adaptado de Valadares e Emmendoerfer (2015).

É possível abstrair dessa análise que diante das diferenças e similaridades que permeiam os ambientes público e privado, entende-se que a partir da concepção multidimensional⁷ o empreendedorismo é capaz de ter sua aplicabilidade, tanto para empresas

⁷ Corrente de pensadores que pautam o empreendedorismo em uma compreensão pluralista, multidisciplinar, crítica e contextualizada. Segundo a qual o empreendedorismo manifesta uma

privadas quanto para as organizações públicas. Morris e Jones (1999) dizem que o empreendedorismo possui uma estrutura universal e, por conseguinte, pode ser empregado em qualquer instituição, pública ou privada, independentemente do setor de atuação.

É provável que exista uma convergência entre o empreendedorismo público e o privado, de modo que alguns investigadores identificam aí uma certa interdependência. A respeito disso, Klein et al. (2010) afirmam que o “*public entrepreneurship*” define um fenômeno administrativo em que noções de empreendedorismo são adaptadas, desenvolvidas e institucionalizadas no âmbito público e são efetivadas mediante projetos que estão ligados ao empreendedorismo privado. Para complementar, afirmam que o “*private entrepreneurship*” não pode ser substituído pelo “*public entrepreneurship*”, pois que o completaria (MORAIS et al., 2015).

Os estudos mostram que existem várias definições e terminologias para o empreendedorismo afeto ao setor público e também que existem divergências, não havendo ainda um consenso em torno de uma conceituação/definição do termo, pois este ainda está em fase de formação, influenciado por pesquisas internacionais, em especial, oriundas da Europa. Nesse sentido, destaca-se o estudo realizado por Morais et al. (2015) intitulado “Polissemias do empreendedorismo no setor público” que faz revisão relevante da produção científica em periódicos internacionais sobre tema, elencando algumas denominações encontradas. No Quadro 6, descreve-se apenas 10 dessas terminologias catalogadas no estudo de Morais et al. (2015) só para citar como exemplos, uma vez que este não o objetivo deste trabalho, e a seguir passe-se então a elencar algumas das definições extraídas de vários autores, no que diz respeito ao conceito de empreendedorismo público.

Quadro 6 - Relação de terminologias relacionadas ao empreendedorismo público.

(continua)

Nº	Autores/ano	Denominação	Tradução
1	Kuhnert (2001) e Young, Francis e Young (1999)	Public entrepreneurship	Empreendedorismo público
2	Sadler (2000)	Corporate entrepreneurship in the public sector	Empreendedorismo corporativo no setor público
3	Crowe (2007), Martin e Thomas (2011) e Provost (2003)	Political entrepreneurship	Empreendedorismo político
4	Luke e Verreynne (2006)	Entrepreneurship public sector In the	Empreendedorismo no setor público

perspectiva coletivista e social, além de criar possibilidades na arena pública de se reconhecer cientificamente a geração de valores públicos na órbita da sociedade civil (SOUSA; PAIVA JUNIOR; LIRA, 2010, p. 340).

Quadro 6 - Relação de terminologias relacionadas ao empreendedorismo público.

(conclusão)

Nº	Autores/ano	Denominação	Tradução
5	Koehn (2007)	Bureaucratic entrepreneurship	Empreendedorismo burocrático
6	Kearney, Hisrich e Roche (2007)	Public sector entrepreneurship	Empreendedorismo do setor público
7	Currie et al. (2008)	Public sector entrepreneurship; entrepreneurship leadership in the English public sector	Empreendedorismo do setor público; Empreendedorismo Liderança em inglês setor público
8	Eyal (2008)	Public entrepreneurship school	Empreendedorismo das escolas públicas
9	Grimm (2011)	Entrepreneurship policy	Política de empreendedorismo
10	Meynhardt e Diefenbach (2012)	Public Entrepreneurship, Entrepreneurship orientation in the public sector	Empreendedorismo público; Orientação do empreendedorismo no setor público

Fonte: Adaptado de Morais et al. (2015).

Partindo para análise das terminologias evidenciadas no quadro acima, tem-se que o empreendedorismo no setor público, de acordo com Sadler (2000), trata-se de um desejo de adaptação, de mudança organizacional, afeição à inovação e ao risco, empregado para que oportunidades sejam exploradas e valores sejam criados.

“*Public entrepreneurship*”, para Kuhnert (2001), significa um fenômeno de transformações que acabam por resultar em um desenvolvimento da sociedade propiciado pelas ações do empreendedor.

Complementa ainda Kearney, Hisrich e Roche (2007) que o empreendedorismo público diz respeito à um método de organização que tem como resultado inovadoras atividades que podem, por exemplo, ser representadas como o desenvolvimento de serviços já existentes ou novos, técnicas administrativas, tecnologias e melhoria das estratégias. Pode ser entendida como a ação de um grupo de pessoas ou de um único indivíduo que se comprometem com a desejada atividade para que a transformação dentro da organização seja iniciada, buscando-se adaptar, facilitar e inovar. Nesse contexto, os bons resultados alcançados pela organização sobrepõem-se aos interesses, objetivos e metas individuais.

No tocante à “*political entrepreneurship*”, Crowe (2007) a define como um grupo de atitudes políticas feitas por líderes engenhosos, criativos e oportunistas que de forma habilidosa fazem uma manipulação da política de modo que o resultado são novas agências burocráticas ou políticas, na transformação de instituições já existentes ou na criação de novas.

De acordo com Kearney, Hisrich e Roche (2007), o fenômeno do empreendedorismo fomenta a flexibilidade, eficiência e uma adaptável administração em situações de competitividade e turbulência constantes, criador de inovações, seja no setor privado como também no público.

Currie et al. (2008) complementa, ainda, que pode-se ver o empreendedorismo público como um processo de busca e identificação de oportunidades em pessoas ou entidades empresariais. Muitas vezes, esse processo caracteriza-se pela capacidade em assumir riscos, inovação e proatividade.

Nesse contexto, o empreendedorismo do setor público resulta em um inovador e proativo papel do governo em conduzir a população à uma qualidade de vida melhor, por meio do estímulo à geração de renda alternativa, desenvolvimento de inovadoras soluções e melhora nos processos internos de forma que as necessidades econômicas e sociais sejam satisfeitas (DIEFENBACH, 2011).

Afirma Grimm (2011) que “*entrepreneurship policy*” representa uma política empreendedora cujo propósito é fazer a promoção de empresas novas, estimulando os potenciais dos indivíduos no mercado de forma que tenham um comportamento empreendedor. Essas políticas apresentam uma propriedade de gerar um propício ambiente ao crescimento do empreendedorismo por meio de infraestrutura, projetos na esfera do emprego, pesquisa, tecnologia da informação, desenvolvimento de empresas, capital humano, desenvolvimento sustentável e inclusão social.

Já para Meynhardt e Diefenbach (2012), o empreendedorismo é considerado como um evento de transformação nas organizações, fazendo referência ao comportamento do gestor aplicado nas bases dos conceitos do empreendedorismo privado no setor público. Afirmam, ainda, que a origem do empreendedorismo público é decorrente de um viés empreendedor interno à própria organização pública.

Tal como ocorre no setor privado, a figura do (s) empreendedor (es) no setor público é de fundamental importância para sua concretização, aliás, essa é uma característica comum marcante entre os dois setores em relação ao empreendedorismo.

Assim, passa à descrição de algumas definições de conceitos vinculados ao perfil do empreendedor público.

O empreendedor público é, de acordo com Ramamurti (1986), uma pessoa comprometida em dar início e preservar uma ou diversas organizações do setor público. O empreendedor público é caracterizado por Roberts (1992) como uma pessoa que projeta vírgula gera e faz na implementação de inovadoras ideias no domínio público.

Para Bellone e Goerl (1992) pode-se definir o empreendedor público a partir de 4 requisitos: 1) visão pessoal de futuro; 2) autonomia; 3) tomada de risco e 4) sigilo. De acordo com esse autor essas características podem conciliar se com fundamentais valores Democráticos Assim como formulação de transparentes políticas públicas participação Cidadã e planejamento de longo prazo.

O empreendedor público, na visão de Schneider, Teske e Mintrom (1995), pode ser definido por meio de duas características: 1) ser capaz de coordenar as atitudes dos indivíduos para que estes cumpram as metas; 2) assumir atitudes de risco.

Segundo Currie et al. (2008), o empreendedor público também tem a característica de ser um líder que faz a ampliação das metas, funções, mandatos e poder de suas organizações de uma maneira que os agentes públicos não previam. Coalisões políticas são construídas por ele para desfrutar das oportunidades na organização.

Segundo Christopoulos e Ingold (2011 apud RODRIGUES, 2016) *Policy Entrepreneurs* são normalmente definidos como agentes que inovam e ao mesmo tempo demonstram um bom conhecimento sobre o processo político ou têm acesso a uma grande rede de relacionamentos.

“*Policy Entrepreneurs*”, para Dougherty, Nienhusser e Vega (2010) trata-se de agentes públicos que fazem a elaboração de uma política de empreendedorismo, tendo por característica quatro papéis fundamentais em sua criação, são eles: apontar e definir os problemas da sociedade; construção de coalizões políticas, promover mudanças por meio de vantagens de aberturas políticas e planejar soluções viáveis para os problemas da sociedade.

Em linhas gerais, pode-se inferir que o empreendedor público é aquele gestor ou servidor público que não se atém ao comodismo, muito comum no ambiente público, e procura constantemente inovar, fazer diferente, com criatividade e eficiência. Ele sabe administrar oportunidades e acredita sempre na possibilidade de encontrar novos caminhos para solucionar as demandas sociais, mesmo correndo riscos de falhar. É alguém proativo que reúne capacidade técnica e política para introduzir novos produtos, procedimentos, métodos ou serviços públicos que gere valor ao cidadão e satisfação a sociedade, mobilizando pessoas para uma construção coletiva, transformando para melhor o ambiente público.

De tal modo, no ambiente da gestão do município, a figura do gestor público empreendedor, é de suma importância para a concretização de ações que visem ao desenvolvimento local. É ele o ator social que reúne condições de assumir o papel de articular e construir consensos com os demais atores da sociedade seja na articulação de parcerias com o setor privado (parcerias público-privadas) e com organizações do terceiro setor para oferta

de melhores produtos ou serviços, seja no papel de indutor, fomentador e catalisador de boas práticas no serviço público, estabelecendo nova cultura ambiente público em parceria com a sociedade. Nesse sentido, o gestor empreendedor assume, portanto, um papel primordial no que tange ao desenvolvimento de toda a sociedade, não o fará sozinho sem a participação desta, pois sua construção enquanto empreendedor é forjada no ambiente coletivo e sua ação deve ter como foco o bem comum dessa coletividade.

Diante da abordagem feita acerca do empreendedorismo no setor público, pode-se inferir que se trata de um construto alinhado ao pensamento neoliberal uma vez que tem ligação direta com os princípios do modelo gerencial de administração ou da nova administração pública institucionalizada no país a partir da reforma administrativa de 1995, e talvez aí resida sua maior crítica apontada por alguns autores (MORAIS et al., 2015; PAULA, 2005; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015), pois tal como ocorreu com a Nova Administração Pública, sua incorporação pode representar uma ameaça à governança democrática (falta de legitimidade), assim como os empreendedores podem usar o discurso da inovação para fins pessoais de se perpetuarem no poder em detrimento aos interesses coletivos, além do que os objetivos do setor público não estão completamente alinhados com os objetivos do setor privado, o que pode provocar mudança de foco por parte gestor público.

3.3 Ações empreendedoras na gestão pública municipal

O empreendedorismo em prática requer uma série de fatores determinantes em seus resultados que envolvem desde características e atributos individuais – como já visto a respeito do empreendedor em si – e mais importante ainda, características organizacionais. Para definição e aplicação das ações empreendedoras no setor público, este tópico aborda a visão de Kim (2010) minuciado por Borges (2015) e faz uma associação com a visão de *governo empreendedor* defendido por Osborne e Gaebler (1994) norteando pontos que podem influenciar positivamente e negativamente na adoção de ações empreendedoras para o desenvolvimento local.

De acordo com Bozeman (2007, p. 7), “as práticas de empreendedorismo público baseadas no mercado proporcionam um grande número de vantagens e tem papéis importantes a desempenhar na política e na administração pública”. Portanto, o uso de práticas empresariais, tais como a busca de oportunidades de inovação e a proatividade, “podem melhorar as capacidades internas para contribuir para valores públicos de sustentabilidade e produtividade e podem ser a melhor maneira para resolver percepções

recorrentes de serviços menos eficientes” (LLEWELLYN; JONES, 2003 apud BORGES, 2015, p. 12).

Para tanto, é preciso considerar que, devido à cultura burocrática ainda arraigada em determinados setores da gestão pública e dos desafios na inserção desse fenômeno empreendedorismo no setor público, a aplicabilidade deste não pode ser diretamente transportada e incorporada para as entidades públicas sem antes ter suas características analisadas, para que o ambiente organizacional possa favorecer a implementação de ações empreendedoras (BORGES, 2015).

Para Currie et al. (2008) e Stone (1992) são três dimensões que estão associadas à ação empreendedora que participam na construção da prática pública, a inovação, a habilidade em decisões proativas (proatividade) e a tomada de risco.

De forma mais clara, para Kim (2010), a inovação conceitua-se como a adoção de novos serviços e a disposição para reestruturar os processos administrativos; retomando, também, o conceito de inovação radical descrita por Fayet (2010) como o desenvolvimento e a introdução de um novo produto, processo ou forma de organização da produção inteiramente nova.

Lumpkin e Dess (2001), defendem a proatividade como o aumento da iniciativa a fim de, conforme dito por Morris e Kuratko (2002), tentar antecipar questões futuras. “Isso, segundo Kim (2010) faz com que as organizações públicas deixem de agir passiva e defensivamente e passem não só a antever os problemas como a estar em alerta para as novas oportunidades” (BORGES, 2015, p. 20).

No que tange à tomada de risco, pode-se definir como o ‘processo de escolha’, “a opção que o gestor público faz entre tomar uma ou outra decisão diante dos gastos com o dinheiro público e por isso, segundo Kim (2010) pressupõe decisões conscientes mesmo perante as incertezas de resultados” (BORGES, 2015, p. 19), como afirma Dornelas (2008) e Drucker (1970) um empreendedor assume riscos, porém, calculados/quantificados.

Essas dimensões inovação, proatividade e tomada de risco podem ser facilmente relacionadas ao conceito de ‘governo empreendedor’ definido por Osborne e Gaebler (1994) como o ato de esforço dos governos para aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços. Essa relação é possível porque essas características dimensionais devem ser inerentes ao empreendedorismo prático (KIM, 2010).

Para um entendimento mais amplo a respeito da prática empreendedora, algumas concepções de sínteses sobre a esfera estudada são recuperadas, tendo por base o conceito de Filion (1999), que apoia duas abordagens principais: a dos economistas, pioneiros do assunto,

que fazem a associação do empreendedorismo no setor público como depreendendo-se do impulso do intraempreendedor, empreendedor institucional ou empreendedor corporativo no intuito de atuar com repercussões políticas, culturais e econômicas. Essas ações são consideradas como agentes de hiato no que diz respeito ao que é estável e seguro e, com respeito às instituições públicas, o autor afirma que estas apresentam um ambiente próprio de segurança estabilidade (BOAVA; MACEDO, 2009; MACK; GREEN; VEDLITZ, 2008). É compartilhado pelos autores a mesma opinião de Das e Teng (2001) e Leca e Naccache (2006) quando afirmam que essas transformações não têm como ser alcançadas mediante iniciativas individuais, mas somente por meio de um conjunto esforço de mobilização que desencadeia instrumentos de cooperação e alianças para a mudança.

O economista Schumpeter, em seu livro “Business Cycles” publicado em 1939, segundo Szmrecsányi (2002), com essa visão de coletividade, traz uma das tentativas iniciais de mudar o foco do sujeito para a ação alterando o foco do indivíduo que inova para o processo de inovação propriamente dito. É possível afirmar que a idéia de Schumpeter trouxe uma evolução do ponto de vista de que o empreendedor era um tipo de herói, uma figura destruidora criativa, transformando-se em outra, na qual transcendia-se o papel da inovação ao próprio empreendedor individual, inclusive aceitando a relevância de gerentes e das equipes de engenheiros no planejamento das estratégias e da importância dos laboratórios na geração de inovação, até que uma terceira dimensão seja alcançada, quando o papel das instituições para a inovação é analisado. Schumpeter (2002), em suas postulações finais, literalmente afirma que não é necessário que a função empreendedora esteja incorporada em um indivíduo específico. Conforme o autor, cada esfera social apresenta um modo específico de definir a função empreendedora. Analisando-se essa função, torna-se ainda relevante conhecer se houve, anteriormente, ou se ainda está ocorrendo, se houve ou não cooperação em sua realização, uma vez que, com a complexidade de conhecimento necessário para que a atividade de empreendedorismo ocorra, seria de se esperar que esta tenha necessitado ou ainda seja realizada com a participação de diversos agentes. Ou seja, suas observações indicam que o objeto de estudo deve focar-se na função empreendedora ao invés de no agente empreendedor. Nessa última fase de Schumpeter, existe uma indicação a fundir o papel do gerente ao do empreendedor.

Considerando o pensamento de Schumpeter (2002) que coloca o senso de responsabilização de desenvolvimento para toda uma instituição/organização e não apenas de um indivíduo, Borges, Lima e Andrade (2014) afirmam que além dos fatores dimensionais citados – a inovação, proatividade e tomada de risco – é necessário considerar o ambiente

organizacional como meio de promover a prática empreendedora, assim, descreve que existem características organizacionais que se subdividem em características estruturais, administrativas, culturais e ambientais para implantação do empreendedorismo no setor público de forma resolutiva, em que se considera não a ação de um indivíduo, mas de todo o processo organizacional.

Quanto às características estruturais das organizações públicas, Kim (2010) lista a formalização, a hierarquia e a flexibilidade como fatores que influenciam significativamente na implantação das ações empreendedoras. A formalização é aqui entendida como toda norma, regulamento, manuais, ou seja, todo procedimento escrito para dar início a alguma ação (HALL, 1996), que faz com que os servidores não sejam tão proativos como deveriam ser, diminuindo as possibilidades de ações inovadoras. A hierarquia pode promover a morosidade nas ações afetando as comunicações e inibindo novas idéias (MOON, 1999). Já a flexibilidade entra como um fator facilitador, sobre o qual Kim (2010) considera que “uma organização flexível pode ser mais inovadora e consegue aproveitar melhor as oportunidades que surgem”, o autor afirma que a flexibilidade é diretamente proporcional ao desenvolvimento da organização, “quanto mais flexível, mais fácil será implementar o empreendedorismo”.

É possível associar as características estruturais de Kim (2010) à idéia de ‘governo orientado por missões’ de Osborne e Gaebler (1994), os quais afirmam que os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão, ou seja, retirar o foco das formalidades e se tornar um governo flexível abrindo portas para o desenvolvimento por meio das ações empreendedoras.

Fernando Noriega, diretor da Agência de Redesenho Comunitário, uma organização orientada por missão, em Tampa, na Flórida relata em um trecho do livro *Reinventando o Governo* de Osborne e Gabler (1994, p. 120) que “o que acontece no setor público é um esforço concentrado no sentido de desmotivar o funcionário, impedindo-o de usar seu intelecto e dizendo-lhe exatamente o que fazer, quando fazer e como fazer”. Os autores do livro afirmam que as organizações orientadas por missão deixam seus funcionários livres para perseguir a missão proposta de acordo com o que ele encontrar de mais efetivo e lista algumas vantagens, são elas: organizações orientadas por missões são mais racionais; são também mais efetivas (produzem melhores resultados); são mais inovadoras; são mais flexíveis; e têm moral mais elevado do que aquelas orientadas por normas. O diretor da agência citada acrescenta que “um governo orientado por regras pode até evitar a corrupção em algum grau, mas às custas de um desperdício assustador”.

Considerando o fator da flexibilidade como fator positivo e que impulsiona o empreendedorismo, é possível trazer à tona o conceito de empreendedorismo social, que vem para solucionar problemas sociais com resultados positivos, envolvendo ações compartilhadas entre comunidade, governo, setor privado. O objetivo final dessa conjunção é a promoção da melhoria da qualidade de vida da comunidade, nas suas várias dimensões: social, cultural, econômica e ambiental com base na sustentabilidade (BAGGIO; BAGGIO, 2014; GARCÍA-VILLAVERDE; RUIZ-ORTEGA; CANALES, 2013). Dessa forma aplica-se aqui o conceito de ‘governo catalisador’ de Osborne e Gaebler (1994) que diz que os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim, harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos.

Quanto às características administrativas na visão de Kim (2010), encontram-se a autonomia, a participação dos servidores na tomada de decisões, a presença de recompensas baseadas no desempenho e a especialização dos servidores. Como já visto, a autonomia é fator de extrema relevância considerando o poder para tomada de decisão, principalmente quando trata da autonomia para desenvolvimento local na esfera pública. Kim (2010) acrescenta que “quanto mais autonomia as organizações promoverem maior será o incentivo à tomada de decisões e às ações proativas, características do empreendedorismo”. Envolver os servidores na tomada de decisões faz com que eles se sintam mais motivados a se empenharem no desenvolvimento de suas funções aumentando a sua satisfação e facilitando a prática empreendedora (ANDREWS et al., 2007; RAINEY; BOZEMAN, 2000). Ainda nesse sentido, Kim (2010) defende que oferecer recompensa para os servidores com base em seus bons desempenhos, seja financeira ou de outro fim gera motivação e possibilita maiores ações empreendedoras por parte destes.

Diversas decisões e ações no âmbito da gestão municipal podem ser tomadas para fortalecer a cultura empreendedora local, quais sejam: capacitação das equipes de trabalho numa visão estratégica, ou seja, ensinar a pensar estrategicamente. Tal visão possibilita toda equipe a agir proativamente e a partir das demandas locais, ou seja, estar preparado para agir voltado para a busca da eficiência no serviço público. Outra ação seria envolver toda comunidade no processo de gestão por meio da participação maciça; fazer planos estratégicos exeqüíveis, que estejam de acordo com as necessidades e dessas necessidades se estabeleçam metas claras e passíveis de serem alcançadas. São projetos e políticas públicas de apoio à criação de incubadoras de empresas, incentivo à formação de distritos industriais, feiras e exposições para dinamização do comércio local, provimento e manutenção da infraestrutura adequada para produção e comercialização de bens, execução de programas de educação

empreendedora nas escolas, incentivo ao microcrédito, desburocratização, compras governamentais locais, entre outras (SEBRAE, 2013).

Nesse sentido, aqui pode-se aplicar o conceito de ‘governo descentralizado’ de Osborne e Gaebler (1994), os quais afirmam que os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;

É possível considerar nesse quesito o envolvimento, também, de outros agentes sociais para que os governos não assumam o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim que haja harmonia na solução de problemas coletivos, como propõe o ‘governo catalizador’ de Osborne e Gaebler (1994), e, ainda nessa perspectiva de participação, Osborne e Gaebler (1994) defendem que um ‘governo que pertence à comunidade’ é mais passível à adoção de ações empreendedoras efetivas, e, devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão, claro que sempre avaliando os riscos antes da ação. Esse governo que se abre para participação da comunidade vem agregado ao ‘governo orientado ao cliente’, no qual tem-se a visão de que os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos, logo, para que haja uma maior orientação quanto às necessidades dos cidadãos é necessário um diálogo aberto com a comunidade, o que gera um maior controle social.

Das características culturais, são listados três fatores que exercem forte influência na prática do empreendedorismo no setor público, de acordo com Kim (2010): a *accountability*, a presença de múltiplos objetivos e a orientação para resultados. A *accountability* pode ser entendida como a cultura da prestação de contas, ou seja, os gestores têm a responsabilidade de prestar contas à sociedade das suas ações, de cada ato público praticado (TINOCO, 2002), devido a isso, os gestores alocam os recursos públicos de maneira mais eficiente o que possibilita ações empreendedoras mais resolutivas. Kim (2010) defende, ainda, que é necessário ter um objetivo único para que a direção seja clara na tomada de decisão, esse pensamento faz com que a multiplicidade de objetivos seja um fator negativo, “segundo ele essa diversidade acaba proporcionando uma divergência de buscas onde cada um tenta atingir um propósito e tomam decisões parciais que os levam a isso”.

Sobre a orientação para resultados, Borges (2015, p. 23) afirma que “o foco nos resultados está atrelado ao objetivo da organização”, se a organização tem objetivos e metas bem definidos e claros, todo o processo irá caminhar para o alcance desse resultado sem perder tempo com questões intermediárias que podem surgir.

A orientação para resultados de Kim (2010) pode ser associada à ideia de ‘governo de resultados’ de Osborne e Gaebler (1994), ou seja, resumidamente, os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos. A administração por resultados constitui um meio efetivo para fazer uma organização agir conforme os indicadores de *performance*⁸ que recebe, no entanto, os autores afirmam que a alavanca mais importante do governo é o orçamento.

A maior parte dos administradores trabalha para o governo [...] não para enriquecer, mas para produzir algum impacto positivo nas suas comunidades. Isto só é possível, à medida que se tenha controle sobre os recursos. E como se obtém tal controle? Por meio do sistema orçamentário. Organizações orientadas por resultados acabam descobrindo que precisam de um sistema orçamentário que financie os resultados, e não as necessidades de recursos (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 174).

Conjuntamente, o fator da *accountability* com a alocação de recursos de maneira responsável visando aos resultados a favor da comunidade. Osborne e Gaebler (1994) citam que a forma de se colocar em prática esse tipo de administração pode ser incorporando mecanismos de avaliação de resultados, em volume e qualidade (um sistema orçamentário orientado por missões) ou orçar pelo nível de serviço que se deseja atingir – aplicável a manutenção de vias públicas ou treinamento de pessoal, por exemplo.

No setor público, a ação empreendedora pode estar dentro de uma esfera de oportunidades de negócios no que diz respeito ao que se percebe como potencialidade de recursos novos como resultado de melhoria/criação de um empreendimento novo ou ainda de outro pré-existente. Depreende-se essa ação do impulso do empreendedor corporativo, intraempreendedor ou ainda do empreendedor institucional em agir com consequências econômicas, políticas e culturais (LANA, 2010).

A ação de empreender na gestão pública, então, envolve o processo de escolha consciente a respeito do destino dos recursos públicos, a tomada de decisão, *à priori*, pode parecer incerta, mas é preciso ter a certeza e a consciência de que a população será sempre beneficiada, e, aproveitar as oportunidades buscando novos recursos empregando-os em ideias inovadoras que possam ampliar e melhorar a qualidade dos serviços públicos alcançando e promovendo de fato o bem-estar social (BORGES, 2015).

⁸ Pagamento por *performance* constitui um sistema de premiação por mérito, ou de concessão de bônus para indivíduos ou grupos com desempenho acima das expectativas.

Osborne e Gaebler (1994) ainda colocam como um fator importante a ser considerado numa gestão pública empreendedora, o comportamento preventivo, chama de ‘governo preventivo’ no qual os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais, para tanto faz-se necessário um objetivo traçado, uma meta a ser alcançada como no caso do governo de resultados e orientado por missões, para que haja o posicionamento proativo antevendo os maiores problemas antes que aconteçam na prática.

Finalizando as idéias de Kim (2010), tem-se a abordagem das características ambientais, sobre as quais o autor entende que os fatores que mais influenciam a implantação de ações empreendedoras são a influência política, a responsabilidade legal e a competição (BORGES, 2015). O ambiente político altamente influenciador dentro de uma organização é visto como fator negativo para o empreendedorismo, segundo Kim (2010), pois uma organização sob alto grau de influência política está sujeita a um maior controle externo por autoridades políticas, o que reduz as decisões empreendedoras, considerando que a tomada de decisão é influenciada por interesses políticos de outros agentes envolvidos. A responsabilidade legal é definida como práticas legais que visam ao controle das ações administrativas e financeiras do setor público ou privado, essa prática faz com que o gestor evite a ação empreendedora, devido ao controle “quanto maior a responsabilidade legal mais difícil será implementar o empreendedorismo” (KIM, 2010 apud BORGES, 2015, p. 24).

O último ponto considerado para o fator ambiente é a competição, Kim (2010), Morris e Jones (1999) e Osborne e Gaebler (1994), consideram a competição como algo positivo ao setor público, não visando à disputa, mas à motivação, em que uma organização se espelha em outra no intuito de melhorar seus serviços. Quanto maior essa visão, que Osborne e Gaebler associam à *performance* mais efetivos serão os resultados do empreendedorismo.

A visão de ‘governo competitivo’ de Osborne e Gaebler (1994) defende que os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos.

É sabido que a competitividade exerce um papel de muito pouca importância na maioria das rotinas administrativas. No entanto, descobriu-se que quando os prestadores de serviço são forçados a competir, eles mantêm os custos baixos, se adaptam rapidamente a alterações na demanda e se esforçam ao máximo para satisfazer seus clientes. A competição não é bem-vinda em nenhuma instituição. Porém, enquanto a maioria de nós preferiria o conforto

de um monopólio, a competição nos leva a buscar inovações e estabelece um compromisso com a excelência (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 84).

O autor tem a visão que a competição não entra como uma resposta a todos os problemas de gestão, mas que é de extrema relevância para os grandes gargalos do serviço público relacionados à burocracia. Ele evidencia que não se trata de uma competição inescrupulosa por ganhos com base na diminuição de salários ou corte de benefícios, ou competição entre indivíduos, como competir entre classes de professores, por exemplo, mas se trata de competição entre organizações, entre equipes, assim, é vista como construtiva e encoraja a criatividade (OSBORNE; GAEBLER, 1994), dentro desse fator competição, pode-se ainda relacionar ao conceito de ‘governo orientado para o mercado’ de Osborne e Gaebler (1994), os autores defendem a visão de que os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

Dentro dos fundamentos listados por Kim (2010) têm-se os fatores que influenciam positivamente e outros negativamente no que tange à adoção de ações empreendedoras em serviço público. A hierarquia, a formalização, a influência política e a responsabilidade legal, por exemplo, quando presentes de forma substancial na organização são fatores que apresentam uma relação inversa ao empreendedorismo público indicando, então, uma aplicação negativa. Porém, a flexibilidade, autonomia, participação nas tomadas de decisão, existência de recompensas baseadas no desempenho, especialização dos funcionários, presença da *accountability*, direcionamento para resultados e competição percebida, demonstram uma influência positiva na implantação de práticas empreendedoras que devem ser incentivadas nesse âmbito com vistas ao desenvolvimento local.

É possível afirmar, diante do exposto, que a prática empreendedora não está ligada apenas ao indivíduo, mas sim a toda organização, não em detrimento do papel do gestor/gerente, mas conjuntamente como ao chamado empreendedorismo corporativo, que segundo Valadares (2012 apud BORGES, 2015, p. 25), “o comportamento empreendedor é, então, impulsionado e deve ser cultivado pela própria organização a fim de se desenvolver uma cultura empreendedora”, “porque individualmente, não é possível adotar ações empreendedoras, principalmente, porque o ambiente público pressupõe coletividade, logo, todos devem ser e estar envolvidos, e, isso se torna praticamente impossível sem o aval da própria organização pública” (BORGES, 2015, p. 25).

A visão de *governo empreendedor* de Osborne e Gaebler (1994) é tema atual que merece ser experimentado na prática pública visando ao bem-estar biopsicossocial de toda a sociedade, o crescimento e o desenvolvimento local.

Com base nesses estudos sobre ações empreendedoras dentro da administração pública, demonstrar-se-á a metodologia de investigação utilizada neste estudo em busca de compreender de que forma o fenômeno do empreendedorismo foi aplicado para o desenvolvimento local no município de Paragominas-PA, seguido dos resultados alcançados.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada nesta pesquisa, aponta o tipo de pesquisa, os meios e técnicas utilizados para a coleta dos dados, os critérios estabelecidos para a escolha dos sujeitos, os procedimentos de análises e as formas como estes foram expostos.

4.1 Classificação da pesquisa

A presente pesquisa classifica-se como exploratório-descritiva. A pesquisa exploratória permite uma maior familiaridade entre o pesquisador e o tema pesquisado, visto que este ainda é pouco conhecido, pouco explorado. É descritiva por apresentar aspectos de uma determinada população.

Gil (2007), explicita que a pesquisa exploratória permite uma maior familiaridade com o problema facilitando sua exposição e a construção de hipóteses. O autor evidencia que grande parte desse tipo de pesquisa envolve o levantamento bibliográfico, a realização de entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, e, ainda, a análise de exemplos que estimulem a compreensão do problema.

De acordo com Severino (2011), a pesquisa exploratória procura somente fazer um levantamento das informações a respeito de um objeto específico, limitando dessa forma uma esfera de trabalho, fazendo um mapeamento das formas como esse objeto se manifesta. Em verdade, trata-se de preparar-se para a realização de uma pesquisa explicativa. Calixto (2009, p. 91) afirma que “a pesquisa exploratória é uma alternativa quando há pouco conhecimento acumulado sobre o tema a ser abordado”.

Para Minayo (1993), a pesquisa exploratória possibilita maior aproximação com o cotidiano e as experiências vividas pelos próprios sujeitos.

No que tange pesquisa descritiva Calixto (2009, p. 92) revela que esta tem maior profundidade que a exploratória, pois “descreve as características de uma população ou de um fenômeno [...]”.

Para Gil (2008), a pesquisa descritiva descreve as características de determinadas populações ou fenômenos. Uma de suas peculiaridades está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como o questionário e a observação sistemática.

Considerando o exposto, a pesquisa classifica-se como exploratório por se tratar de um tema pouco estudado como é o caso do empreendedorismo aplicado no setor público e de que

forma é operacionalizado no município de Paragominas/PA, e descritivo por envolver a descrição e análise das características relacionadas a esse município.

Trata-se de um estudo de natureza qualitativa que para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa se configura em amplitude, com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, trabalhando as relações, processos e fenômenos de maneira mais profunda, de forma que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Alencar (2000 apud BORGES, 2015, p. 28) “reflete sobre a abordagem qualitativa dizendo que esta pode oferecer maiores detalhes sobre um grupo e aumentar a compreensão de determinadas situações”.

4.2 Tipo de pesquisa

Quanto ao tipo a presente pesquisa é considerada como estudo de caso. Estudo de caso é utilizado metodologicamente quando o pesquisador pretende analisar a realidade social em sua idiossincrasia e complexidade. Porém, outros autores entendem que o estudo de caso não se trata de uma metodologia, mas sim a escolha de um determinado objeto a ser estudado. Sob a análise de seu escopo, o estudo de caso seria, pois, uma investigação de um fenômeno contemporâneo dentro do contexto social (GODOY, 2006).

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador (FONSECA, 2002, p. 33).

Por suas características, o estudo de caso é definido como particularista, descritivo, heurístico e indutivo, o estudo de caso tem sido utilizado para estudos na área de comportamento organizacional, em especial para compreender “processos de inovação e mudança organizacionais a partir da complexa interação entre as forças internas e o ambiente externo” (GODOY, 2006, p. 121).

A vantagem do estudo de caso é que ele permite examinar em profundidade o desenvolvimento de ações realizadas pelos autores em seus próprios cenários (BORGES, 2015).

4.3 Métodos e Procedimento de coleta de dados

Para efetivação da pesquisa *à priori* utilizou-se a entrevista semiestruturada. A entrevista semiestruturada contempla os objetivos deste estudo, por se tratar de instrumento que permitiu a compreensão dos discursos e do fazer dos gestores, como também, por facultar um confronto entre as informações prestadas e o contexto observado. Dessa forma, pode-se verificar pela entrevista semiestruturada que a relação criada é de interação, onde ocorre um ambiente de recíprocas influências entre quem responde e quem pergunta. O tema proposto é abordado pelo entrevistado tendo por base seus conhecimentos próprios e que na verdade são a razão real da entrevista (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). A entrevista, segundo Richardson (2009), se traduz em uma importante técnica que possibilita que uma relação estreita entre indivíduos se desenvolva, permitindo também que informações sejam obtidas dos entrevistados, de informações por ele conhecidas e vivenciadas. Objetivando um desenvolvimento melhor desta pesquisa, optou-se por utilizar uma entrevista semiestruturada, a qual possibilitou que o entrevistado expusesse de maneira espontânea suas ideias.

Considerando, ainda a visão de Belei et al. (2008), onde, a entrevista semiestruturada se mostra como uma ferramenta de qualidade para se coletar dados.

Após as entrevistas realizadas sentiu-se a necessidade de implementação de dados, e, para tanto, *à posteriori*, foi incluído para coleta de dados um livro (documentário) contando a história e progressões do município, contendo fotos do antes e do depois do período investigado. Os dados desse livro foram comparados com o discurso dos empreendedores, e, demonstrados no decorrer da análise e discussão. A essa pesquisa secundária foram incluídos, também, alguns documentos que representam importantes fontes de informações e são úteis na compreensão das concepções e valores que orientam o trabalho da gestão no sentido de verificação das modificações das práticas dos gestores que afirmaram terem aplicado o conceito de empreendedorismo na gestão. Foram analisados os projetos desenvolvidos nas três gestões, atas de reuniões, leis municipais, como a Lei 848/2013 (PARAGOMINAS, 2013) que institui o Plano Plurianual do Município 2014-2017, documento elaborado pela FAPESPA denominado Barômetro da Sustentabilidade, que traça o perfil socioeconômico e de sustentabilidade dos principais municípios do estado.

A pesquisa buscou também identificar políticas públicas com características empreendedoras formuladas e implementadas, no período de 1997 a 2016, no decorrer das três gestões: Sidney, Adnan e Paulo. Esse interregno foi escolhido tendo em vista o início de uma sequência de cinco mandatos eletivos pelo mesmo grupo político local, o que permitiu acompanhar os trabalhos da equipe dirigente do município pesquisado nesse período, a qual poderá trazer informações relevantes sobre as possibilidades de incrementos e ou de inovação em termos de ações empreendedoras nos períodos de alternância de poder político em governos municipais, bem como possíveis desafios enfrentados neste período, tendo em vista, contudo, a análise comparativa com dados da gestão imediatamente anterior.

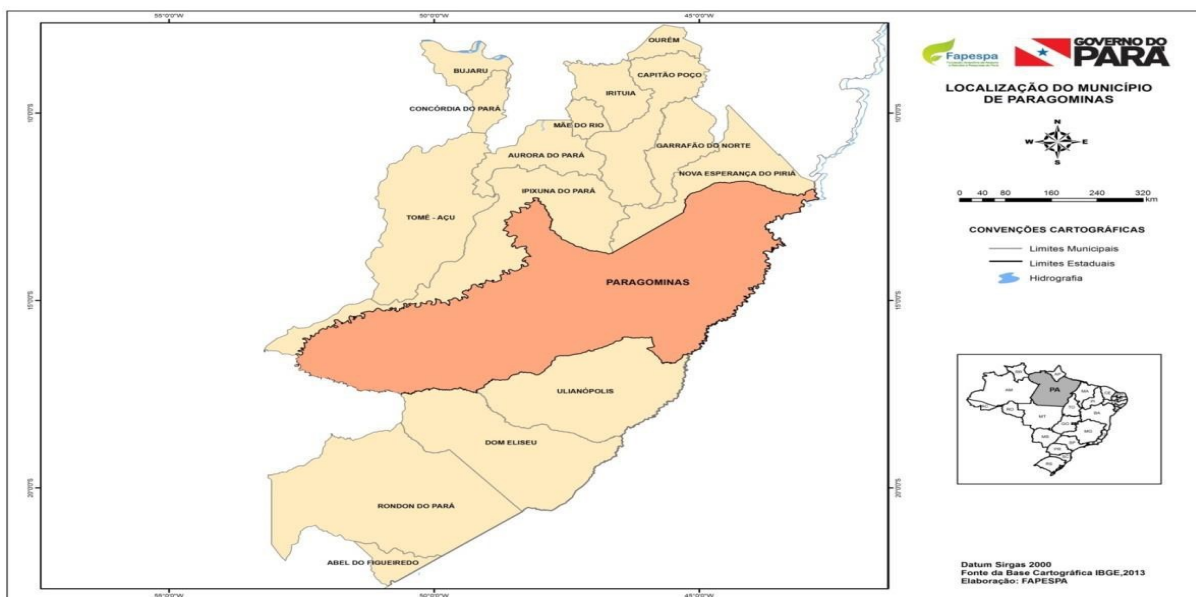
O período de coleta de dados se deu no período de abril a maio de 2017.

Mediante a isso, fez-se necessário a triangulação metodológica, que de acordo com Duarte (2009, p. 12) faz uso de “múltiplos métodos para estudar um determinado problema de investigação” permitindo assim, uma análise mais completa daquilo que se está estudando (BORGES, 2015).

4.4 Objeto do estudo

Paragominas foi município objeto de estudo. Situa-se a 320km da capital do estado do Pará, localizado na Região Norte e na Amazônia Legal.

Figura 1 - Mapa do município de Paragominas-Pará-Brasil.



Fonte: Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA, 2016).

Foi fundada em 1961, e diferente de outros municípios com histórico de colonização, a cidade foi planejada por Célio Resende de Miranda, que tinha como intuito criar uma cidade na Amazônia a fim de povoar a região de forma ordenada. Em contato direto com o então presidente Juscelino Kubitschek, conseguiu a concessão das terras.

O critério de escolha do objeto de estudo se deu pelo fato desse município ter se destacado no cenário amazônico, por representar um modelo de desenvolvimento sustentável para outros municípios e estados da Região Norte. Porém, Paragominas já foi sinônimo de desmatamento, de exploração de trabalho escravo, de exploração de trabalho infantil, de ter negligenciado o aspecto ambiental, contribuindo para o desmatamento de grande áreas de floresta. Teve também altos índices de criminalidade, o que lhe rendeu o apelido de “Paragobala”.

4.5 População do estudo

Quanto aos sujeitos da pesquisa, foram entrevistados três prefeitos municipais e três secretários municipais. A escolha dos servidores se deu em razão de o município ter tido apenas três prefeitos durante os anos estudados na pesquisa, por conta do contexto histórico municipal e para realizar uma abordagem com diferentes papéis de gestão municipal, foram selecionados três secretários de diferentes secretarias municipais, explicitados no quadro 7.

A abordagem dos sujeitos da pesquisa se deu num primeiro momento com uma ficha de autorização, que encontram-se anexas, para que estes pudessem assinar para que se pudesse realizar as entrevistas e gravá-las para posterior transcrição. A receptividade tanto dos prefeitos quanto dos secretários foi bastante satisfatória. Não se teve nenhum contratempo durante as entrevistas. Todos foram bastante solícitos nas respostas e contribuíram de maneira satisfatória para a pesquisa. Todos os seis sujeitos participantes da pesquisa, concordaram em não terem seus nomes omitidos, mas para melhor operacionalização nas discussões, os referidos atores serão nominados da seguinte forma: Prefeito Sidney (P1), Prefeito Adnan (P2), o Prefeito Paulo (P3). Já os secretários foram assim classificados: Jaqueline (S1) Breno (S2) e Maria das Graças (S3). O Quadro 7, mostra o perfil dos entrevistados.

Quadro 7 - Perfil dos Entrevistados - Secretários Municipais.

NOME	IDADE	FORMAÇÃO	TEMPO NO CARGO	SECRETARIA OCUPADA	GESTÃO PREFEITO
Jaqueline	40 anos	Superior Administração de empresas e Direito	02 anos	Secretaria de Meio Ambiente	Paulo
Breno	37 anos	Superior Engenheiro Agrônomo	02 anos	Secretaria de Agricultura	Paulo
Maria das Graças	61 anos	Superior Administração	20 anos	Secretaria de Administração e Finanças	Sidney Ednan Paulo

Fonte: Do autor (2017).

Quadro 8 - Perfil dos Entrevistados - Prefeitos.

NOME	IDADE	FORMAÇÃO	MANDATOS	PERÍODO
Sidney	61 anos	Superior Administração de empresas	02 consecutivos	1997 a 2004
Adnan	54 anos	Superior Direito/Advogado	02 consecutivos	2005 a 2012
Paulo	54 anos	Superior incompleto (Agronomia)	02 consecutivos	2013 a 2016 2017 a 2020

Fonte: Do autor (2017).

Conforme os Quadros 7 e 8, demonstram que o grau de escolaridade de praticamente todos os entrevistados é o nível superior, com exceção do prefeito Paulo que não concluiu. Também vale destacar que os três prefeitos foram reconduzidos ao cargo via reeleição. Um fato que nos chamou a atenção foi a secretária Maria das Graças atuar na função há 20 anos, ou seja, desde a eleição do primeiro prefeito do trio que vem comandando a política local do município de Paragominas.

4.6 Análise e interpretação dos dados

A análise de dados se deu por meio das narrativas dos entrevistados, a análise documental e a observação, a proposição foi trazer elucidaciones pertinentes às narrativas aqui investigadas e subsidiar as discussões decorrentes dos achados teórico-práticos.

De acordo com Azevedo e Passeggi (2016), as narrativas permitem que se reconheçam os cenários vivenciados e, através do “mergulho interpretativo” possibilitado pela hermenêutica, fenomenológica é possível reconhecer nas experiências e percepções diferenciadas, a reunião de informações que denotam um real cenário.

No trabalho em tela as falas dos entrevistados foram gravadas e depois transcritas para posterior análise. Marcou-se as datas das entrevistas de acordo com a disponibilidades dos sujeitos. Cada entrevista teve duração de noventa minutos em média.

Os dados primários (entrevistas) e secundários (livro sobre Paragominas e documentos analisados) foram analisados, divididos por temáticas e classificados quanto ao que se definiu no referencial teórico sobre Desenvolvimento Local, Empreendedorismo Público e Ações Empreendedoras. Os dados classificados como Ações Empreendedoras foram subclassificados de acordo com a visão empreendedora de Kim (2010), apresentando as características dimensionais e as organizacionais associadas ou relacionadas à visão empreendedora *governo empreendedor* de Osborne e Gaebler (1994).

Nesse sentido, a linha de investigação atuou com vistas a analisar como o empreendedorismo tem sido empregado no setor público e quais as estratégias utilizadas pelos gestores entrevistados para a consecução dos objetivos e metas traçados em cada gestão.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a transcrição e análise das entrevistas, das reflexões acerca das anotações de campo referentes à observação e da análise documental, procedeu-se a análise dos dados. Foi realizada a triangulação dos dados da pesquisa a fim de relacionar os aportes teóricos que subsidiaram esse trabalho, com as falas coletadas por meio das entrevistas, como também com a contribuição dos resultados das análises dos documentos como: PPA, documentário registrado em livro que conta as três fazes da história de Paragominas, por meio das gestões dos prefeitos aqui analisados, dos projetos sociais, da legislação municipal que regulamentou normas diversas para que se pudesse atingir as metas propostas.

Os subtítulos dizem respeito às temáticas selecionadas de acordo com a classificação e análise dos dados coletados, considerando os tópicos O perfil dos entrevistados, O Desenvolvimento local, O Empreendedorismo Público e A Ação Empreendedora, todos voltados para o município de Paragominas/PA.

5.1 O perfil dos entrevistados

A presente pesquisa foi realizada com seis servidores públicos que exercem ou exerceram função de gerenciamento em diferentes níveis hierárquicos dentro da prefeitura no município de Paragominas/PA. Três desses no cargo de prefeito e os outros três como secretários de secretarias variadas, conforme explicitado no quadro 7.

Considerando o explicitado por Osborne e Gaebler (1994) o gestor tem um papel relevante na concretização de ações que visem ao crescimento e ao desenvolvimento municipal, entendendo que este precisa ter boas condições de assumir o papel de articular e construir consensos, assim como de viabilizar-se como um importante indutor da administração pública na execução das ações e projetos dentro e fora da esfera pública e ainda auxiliar na garantia da continuidade e extensão dessas ações e projetos junto à sociedade.

Portanto, observa-se que os entrevistados possuem, além de formação superior (com exceção de P3), um histórico de inserção e experiência, não necessariamente política, mas em um meio empreendedor o que contribui para viabilização da inserção do empreendedorismo na prática pública. P1 foi fundador e presidente do Sindicato de Indústrias de Paragominas/PA, P2 foi presidente da Ordem dos Advogados do Brasil no município e vice-prefeito de P1 antes de assumir o cargo de prefeito, P3 foi proprietário de Cartório no município, vereador no mandato de P1 e vice-prefeito de P2 antes de assumir o cargo de

prefeito, P2 relata, ainda, que seu pai foi o primeiro prefeito de Paragominas/PA, portanto tem um grande histórico de inserção na política. S1 foi bancária tendo sido nomeada à gerente de uma agência do Banco do Brasil renunciou para assumir a Secretaria de Administração e Finanças de Paragominas/PA e lá permaneceu por 20 anos consecutivos na mesma função. S2 foi Coordenadora Jurídica da Secretaria de Meio Ambiente de Paragominas/PA, relata que todas as ações foram voltadas para a gestão dessa secretaria. S3 foi Gerente Regional da ADEPARÁ (Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará) e diretor da UFRA (Universidade Federal Rural da Amazônia) em Paragominas/PA.

Segundo Dornelas (2009) os empreendedores podem ser classificados em oito tipos, os quais vão desde o empreendedor nato, aqueles que superam a pobreza e constroem uma grande fortuna até os considerados como “normais” aquele que “faz a lição de casa” trabalhando na função de metas. De acordo com o perfil dos entrevistados e na gestão que exercem, pode-se classificar os prefeitos como empreendedores corporativos, pela definição são geralmente executivos muito competentes e proativos, com capacidade gerencial e conhecimento de ferramentas administrativas. Trabalham focados nos resultados para crescer no mundo corporativo. Assumem riscos e têm o desafio de lidar com a falta de autonomia, já que nunca terão o caminho 100% livre para agir (DORNELAS, 2009).

Ao responder o questionamento sobre a oportunidade de exercer a vida política, P3 faz um relato:

[...] a ideia de participar da vida política do município começou lá em 1995, 96 quando a gente começou a discutir o futuro do município, a nossa preocupação era o que seria de Paragominas, já com o declínio da madeira, com o fim da indústria madeireira, que atividade econômica viria substituir essa atividade que era a principal na economia do município. E a gente já sabia que estava entrando em declínio e que ia acabar um dia. Então daí já começamos a pensar: o quê que nós poderíamos trazer, o quê poderíamos fomentar de atividade na economia do município que viesse a substituir, que viesse a gerar emprego e tudo mais e manter o município (P3)

É interessante fazer uma correlação de datas, na qual P3 afirma que as primeiras discussões sobre o futuro do município se deram por volta de 1995, quando iniciaram-se os planejamentos visando à reestruturação da economia da cidade, que coincide com os primeiros traços do empreendedorismo no Brasil, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 o modelo Gerencial na administração pública de acordo com Bresser-Pereira (2009), Costa (2008) e Paula (2005).

Todos os entrevistados demonstraram possuir uma visão empreendedora / visão estratégica que, iniciando nesta década de 90, prosseguiu e progrediu até os dias atuais ao responder o questionamento sobre o que entendiam sobre ‘gestão empreendedora’. Considerando a definição de visão estratégica definido por SEBRAE (2016) como a capacidade de perceber as demandas do mercado, entender o perfil do cliente, conhecer o objetivo da empresa avaliando vantagens e riscos. Ter visão empreendedora é ser capaz de “compreender como as diversas instâncias da organização estão articuladas, estabelecendo planos de ação tanto para o ambiente interno como para o externo”, e, ainda, a capacidade de aproveitar oportunidades, de inovar, contribuindo para o crescimento da empresa, aplicado ao setor público, o desenvolvimento local.

Gestão empreendedora é o que acontece em todas as empresas do Brasil, que sobrevivendo onde tinham 10 funcionários, tem que produzir somente com 6, hoje, se não já fecham. Aqui adotou toda a tecnologia em favor de otimizar os resultados, e isso também aconteceu na prefeitura de Paragominas o que acontece nas empresas por sobrevivência. (P1)

A gestão profissional a gestão inovadora a gestão na busca de resultados, a gestão que realmente transforma (P2)

[...] então empreender é isso aí inovar, é sempre buscar a inovação, buscar através da tecnologia se aperfeiçoar numa constante mudança estamos sempre uma constante mudança (P3)

Eu acho que esse empreender também na gestão pública, é justamente você buscar as novas práticas, essas práticas de sucesso. É você vê “aonde” isso deu certo!? Eu vejo assim, a cada dia, a gente avança aqui num sentido. (S1)

Olha, eu acho que é você fazer prática... Políticas públicas voltadas pro desenvolvimento. Pra você dar sustentação ao desenvolvimento econômico em todas as áreas e promover também o empreendedorismo e também atuar de forma, não pensando dentro da caixa tradicional de gestão pública, uma gestão quadrada, uma gestão de oito ao meio-dia, de quatorze às dezoito fechei a pauta, estou indo embora e pronto acabou. Uma gestão empreendedora tem que ter conceitos privados dentro do poder público. (S2)

Gestão empreendedora? Empreender é coragem de ser inovador né!? De idealizar, novos projetos, novos negócios e implementá-los. Pra mim gestão empreendedora é uma gestão que já trabalha também já no formato mais empresarial. É um pouco diferente da política que nós temos uma visão mais de solução de problemas, de planejamento e mais descentralização, menos centralização. Também já pensando mais nessa parte de desinchar o serviço público, dar mobilidade numa burocracia inteligente, numa burocracia realmente funcional, não aquela burocracia de travar e não fornecer o serviço. Então uma gestão empreendedora para mim algo que já trabalha

nessa linha positiva que se prepara melhor para a solução de problemas se planeja melhor para o futuro. (S3)

Portanto, é possível afirmar que o conhecimento teórico sobre gestão empreendedora pode ser considerado como uma alavanca quanto à aplicação do empreendedorismo na prática. O gestor, tendo ciência sobre gestão empreendedora, baseará suas ações em torno de aplicá-la na prática gerencial, e, conseqüentemente influenciando positivamente o desenvolvimento local, como explicitado no tópico que segue.

5.2 O Desenvolvimento local

Buarque (2008) define o desenvolvimento local como um processo endógeno de mudança, responsável por levar ao melhoramento da qualidade de vida das pessoas e ao dinamismo econômico em pequenos agrupamentos humanos e unidades territoriais. O autor afirma também que o desenvolvimento, para configurar um processo sustentável e consistente, precisa oferecer oportunidades sociais e aumentar a competitividade e a viabilidade da economia da área, criando mais alternativas para a obtenção de riquezas e aumentando a renda, sem que, com isso, deixe de preservar os recursos naturais. Ou seja, em sua essência, o desenvolvimento local significa buscar transformar a realidade de um lugar de forma eficiente, de modo a dar respaldo as suas necessidades e demandas reais, levando em conta a utilização controlada e consciente dos recursos presentes e objetivando a prática sustentável e o bem-estar das gerações vindouras (BUARQUE, 2008; FERREIRA; LEOPOLDI; AMARAL, 2014; FERREIRA; SILVA, 2013).

No município de Paragominas/PA, segundo o IBGE (2017), em 2014, a taxa de crianças na escola dos 6 aos 14 anos, era de 96,6%. Porém, nem sempre foi assim, essa realidade começou a mudar no mandato de P1.

Na educação, quando nós pegamos, tinha 7987 alunos, no final de “96”. Mesmo sem condições, a prefeitura chamou todos os alunos fora da sala de aula e levamos para a escola dois meses depois 18.137 alunos. De 7.987 pra 18.137. Então, 10.000 alunos estavam fora da sala de aula. De crianças a adultos [...] Aí o ideb de 3.1, 3.3 já está em mais de 5. Desenvolvimento local. (P1)

Repercutiu de tal forma no município, que as demais gestões deram continuidade às ações nas escolas, principalmente no mandato de P2 que tinha como foco a educação, em uma

fala a respeito do fortalecimento do desenvolvimento local (em ações empreendedoras) ele declara:

Não pense em trabalhar para hoje, tem sempre o amanhã, você está construindo ali o futuro e prioriza a educação. Saúde é importante, pavimentação, importante, limpeza importante, tudo é importante. Mas acima de todas é a educação. Prioriza em todos os aspectos a educação. (P2)

Ele coloca a educação como base para todos os níveis de desenvolvimento local, seja no trânsito, como na saúde, no meio ambiente, entre outros.

Com relação à economia:

Em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 43457.67. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 52 de 497. Já na comparação com municípios do Brasil todo, sua colocação era de 320 de 5570. Em 2015, tinha 38.8% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação aos outros municípios do estado, estava na posição 482 de 497 e, quando comparado a municípios do Brasil todo, ficava em 4989 de 5570 (IBGE, 2017).

Com relação saneamento básico, o IBGE (2017) observa que:

Apresenta 93% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 82.7% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 69.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 12 de 497, 265 de 497 e 11 de 497, respectivamente. Já quando comparado a outros municípios do Brasil, sua posição é 290 de 5570, 2201 de 5570 e 98 de 5570, respectivamente.

De acordo com Bergamin (2015), entre as décadas de 1980 e 1990 a economia do município se baseava basicamente na pecuária e na exploração de madeiras, o que se por um lado trazia êxito financeiro, também aglomerava problemas no excesso de desmatamento, trabalho infantil, desordenamento urbanístico, dentre outros problemas que acabaram por trazer prejuízos no desenvolvimento global da cidade.

O documento intitulado “Barômetro da Sustentabilidade”, elaborado pela FAPESPA (2016), destaca outro filão econômico que impulsionou a economia do município, afirma o relatório que o Estado do Pará destaca-se em nível nacional por ter na economia mineral parte significativa de seu Produto Interno Bruto (PIB). Não resta dúvida de que grande parte do dinamismo econômico do estado no período recente, e nos próximos anos, deriva dos projetos

de extração de minérios, como cobre, bauxita, ferro, manganês, níquel, estanho e ouro, dentre outros em menor escala.

No que concerne aos dados do município de Paragominas, o referido documento aponta que o nível de sustentabilidade de Paragominas encontra-se em situação “intermediária”, na qual o BEH (bem-estar humano) e o BEA (bem-estar ambiental) encontram-se em situação “intermediária”, em que o BEH e o BEA pontuam 45 e 64 respectivamente.

Esses índices mostram que, mesmo tendo uma evolução teoricamente lenta, o município avançou muito nos índices de qualidade de vida. Superando outros do Estado. O livro de Maxiely Scaramussa Bergamin, cujo conteúdo trata da experiência de uma história de superação de município que se encontrava com altíssimas taxas de criminalidade, elevadas taxas de desmatamento no período compreendido entre os anos 1980 e 1990. Nesse período, os ciclos econômicos predominantes eram o da madeira e da pecuária e o ciclo do carvão vegetal, tendo esse último contribuído com a implantação de um número muito grande de carvoarias. Tais ciclos contribuíram para um crescimento desordenado, sem planejamento, fato que contribuiu para os elevados índices de criminalidade na região. Segundo a autora: “A situação era tão grave que o município recebeu o apelido de ‘Paragobala’, assim conhecida em todo o Estado.” (BERGAMIN, 2015, p. 41).

A respeito dessa trajetória, o prefeito que assumiu o governo local do município em 1997 relata:

Fizemos uma inovação grande na educação, um grande avanço, né!? Fizemos um grande avanço na saúde, um grande avanço na questão da economia do município, na transição inclusive da economia, que naquela época era só madeira e gado. E diversificamos com mineração, com polo moveleiro, com agricultura, não apenas empresarial, mas a familiar. E tantas outras práticas que podem influenciar positivamente o outro e a própria sociedade como um todo. Isso se deve fundamentalmente a uma ação de liderança compreendida e creditada e acompanhada pela população. (P1)

Conforme Bergamin (2015), na década de 90, não havia gestão pública direcionada, e problemas como a corrupção também foram identificados. Percebendo então que o município estava com a tendência de retroceder em sua história, um grupo de empresários se reuniu, iniciando uma atuação política direta, e o município é reconhecido, hoje, por apresentar desenvolvimento sustentável em sua totalidade, contribuindo para o desenvolvimento e apresentando dados cada vez melhores, como demonstrados anteriormente por meio dos índices do IBGE.

De acordo com Dienfebach (2011), Dornelas (2008) e Paula (2005), até os dias atuais, a gestão pública ainda tem enfrentado dificuldade por parte de seus gestores na adoção de medidas empreendedoras, principalmente aquelas ligadas ao contexto de desenvolvimento.

Currie et al. (2008) elucidam que uma gestão pública empreendedora, se inicia com líderes empreendedores, no caso de Paragominas as iniciativas foram traçadas através do conjunto de empresários, que adotavam já características empreendedoras, e a partir dessa capacidade pessoal de cada um, a reunião para aplicar essa corrente de empreender, principalmente de forma sustentável, passou a ser efetivada.

Nós não tínhamos uma vivência política partidária, apesar que a sociedade de Paragominas é bastante organizada desde aquela época...Os clubes os sindicatos, as associações... E nós tivemos um período muito ruim de prefeito de “93 à 96” (1993 á 1996). Um prefeito eleito foi afastado duas vezes da prefeitura, foi expulso da sua igreja, envergonhou muito a nossa cidade. E aquela crise toda vivida foi o combustível exatamente pra mexer nas nossas entidades de classe, porque tínhamos chegado àquele ponto. E a nossa reflexão, era que faltava gente boa na política. E exatamente dessa, dessa conversa toda, foi que nos lançaram dois empresários que nunca tinham sido candidatos a nada, exatamente para resgatar um momento muito difícil que Paragominas esteve no fundo do poço. (P1, entrevista, 2017)

Em outro momento:

[...] isso fez com que a gente avançasse muito, exatamente por uma questão de trazer a todos para participar e ter em Paragominas, hoje, **um sentimento de pertencimento**. Aquele trânsito é organizado, a cidade não é suja, não é só porque a prefeitura limpa bem, é porque o povo não suja, né!? Não tem pichamentos, pichações, é... Enfim... Nós conseguimos construir uma credibilidade de tal ordem, não somente na gestão dos recursos públicos, mas principalmente da finalidade que a gente aplica o recurso, **mas também chama a população para fazer sua parte** (P1, entrevista, 2017).

Tem-se, então, que desenvolvimento local pressupõe-se o desenvolvimento da comunidade, estando assim, dentro de uma dinâmica voltada à defesa dos interesses da população (DASGUPTA; HEAL, 1979).

A análise dos dados permitiu constatar que o maior esforço da gestão do município de Paragominas/PA desde 1997 com o mandato de Sidney Rosa foi em tornar a comunidade consciente da sua realidade e, assim, ser participativa no que concerne ao desenvolvimento em benefício próprio, ou seja, torná-la empoderada, gerar autorresponsabilidade no crescimento e desenvolvimento municipal.

Certamente não teríamos avançado tanto se não tivesse tido a participação popular nesse processo de virada de Paragominas porque nós saímos de uma situação ruim para uma menor permanentemente nunca resolvemos 100% dos problemas, mas nós não perdemos nem um dia mesmo atravessando as crises desse 20 anos do período para que a gente pudesse com o menor recurso público o maior poder fazer uma boa aplicação por isso que o envolvimento da sociedade é essencial para que a gente possa não avançar sozinho ninguém faz política sozinho ou de grupos pequenos você tem que alargar aumentar trazendo a participação cada vez maior de todos e acho que a conscientização da população de paragominas foi exatamente o maior ganho que nós tivemos nesse período. (P1)

Você tem que fortalecer a própria sociedade com os conselhos, e na área de educação tem que ter um conselho para acompanhar. E na saúde também tem que ter um conselho; assistência também tem que ter um conselho e eventualmente mais do que os conselhos, chamar toda a sociedade para dividir a responsabilidade. (P2)

A gente sempre incentiva muito os conselhos que é para aumentar o controle social a gente mantém todos os conselhos funcionando controle da educação, do Fundeb, da merenda escolar, da nossa agência de água e saneamento que tem um conselho que é quem faz a deliberação, não é o prefeito que define alguém é o próprio conselho que se reúne e decide os aumentos os reajustes, tem um conselho do meio ambiente, o conselho de saúde, tem conselho para todo lado e a gente procura estimular através desses conselhos, esse controle social através da participação da sociedade, das pessoas, estimular este controle social sobre o poder público, agora com o portal transparência mais ainda quer dizer a gente estimula as pessoas para que realmente participem. (P3)

Nessa linha de raciocínio, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), apontam que a criação de Conselhos Gestores no âmbito municipal na busca de uma gestão colegiada e compartilhada, uma vez que o diálogo entre o poder local e os conselhos são fundamentais na democratização das políticas públicas. O prefeito P2 traz um relato a esse respeito alcançando resultados satisfatórios no desenvolvimento local.

O município de Paragominas, ele, tinha uma, uma péssima imagem como um grande destruidor na Amazônia, da floresta. Todas as atividades que o município se dispôs a fazer, até aquele momento, seja na pecuária, na agricultura, na atividade madeireira, explorando de forma incorreta, a floresta, causando realmente um grande dano. Não sabíamos lidar com a floresta. Até que a gente chamou a sociedade, o momento exigia que a gente pudesse, tivesse que fazer uma, uma, uma grande mudança, uma grande... Um novo momento, quebrar paradigmas aí chamamos a sociedade. Por 2 ou 3 meses, conseguimos arrebatar 51 entidades representativas da sociedade civil organizada do município, toda a câmara municipal, e lançamos o projeto “o município verde”. Passamos a buscar sustentabilidade em nossas ações. Resultado: a antiga cidade que mais desmatava na Amazônia, passamos a ser “o município verde” implantamos nas escolas

educação ambiental. As crianças passaram, desde de 2008, a receber educação ambiental. E me recorro que naquele momento, a minha preocupação era, era realmente a floresta, e as águas, as nascentes que se desmatavam, as águas no futuro poderiam secar, àquelas nascentes dos rios. Naquele primeiro momento, foi isso. Mas, as crianças passaram também a receber aulas sobre o lixo, sobre limpeza. 30 mil crianças em 2008, 2009, 2010, 2011... Deixei a prefeitura em 2012, sendo Paragominas a cidade mais limpa da Amazônia. Não conheço uma outra cidade tão limpa como Paragominas na Amazônia. Não porque a prefeitura limpa todo dia, porque o povo já não suja, depois que passou desde 2008 a receber educação ambiental nas escolas. Cinco anos seguidos recebendo educação ambiental, e a criança cobrando do pai, quando suja a cidade... aquela coisa toda... (P1)

Na definição apresentada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e aceita internacionalmente, desenvolvimento de comunidade consiste no seguinte:

Desenvolvimento de comunidade é o processo através do qual os esforços do próprio povo se unem com as autoridades governamentais com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar estas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do País (DEFINIÇÃO..., 1962, p. 25).

O Desenvolvimento Local tem sido pensado há muito tempo somente a partir de mudanças sócio-político da região, mas na verdade há uma necessidade de uma mudança na filosofia de vida, uma mudança de atitude das pessoas que promova a alteração na estrutura da sua comunidade e da região, não pensando somente no fator econômico, mas principalmente no aspecto social das pessoas que habitam determinado local. Como bem assevera Tenório, Dutra e Magalhães (2004), que uma condição necessária para o desenvolvimento local é o fortalecimento da cidadania, entendido como a ação coordenada entre a sociedade civil e o poder público municipal e implementada por meio de processo participativo e democrático visando ao bem-estar social, econômico, político e cultural de dado território.

Eu acho que é uma corrente, eu acho que a sociedade quando começa a perceber que o gestor, ele tem o interesse que a sociedade se desenvolva... Ele acredita num futuro melhor, a comunidade, ela faz a sua adesão. Entende!? Então, eu sempre frizo que aqui, a nossa comunidade, a nossa sociedade, ela é muito presente, ela acredita. Eu acho que não é à toa, a gente observa que isso é realmente verdade, quando você percebe que desde 97 esse grupo vem se mantendo no poder. (S1)

De forma mais prática, o secretário da Secretaria de Agricultura do município (S3), da um exemplo de como a sociedade é inserida de maneira participativa nas ações da secretaria:

Tudo parte da comunidade, a comunidade nos demanda, a comunidade gera ideia, a gente até ajuda influencia, às vezes, um pouquinho, na ideia deles [...], mas a gente mostra possibilidade e eles fazem. Tem comunidade nossa que trabalha com açaí há muito tempo, então nós temos mostrado para eles novas tecnologias, novas formas de trabalhar, novas formas de comercializar. E aí a gente vai trabalhando com cada comunidade baseado no seu potencial e é individualmente adaptando para cada produtor baseado na sua capacidade de produção. Então os resultados têm sido bem positivos, alguns menos do que a gente esperava outros mais do que a gente esperava, nos superam né, alguns batem a meta, não batem, mas a maioria do que a gente tem conseguido tem sido muito positivo e acredito que muito por causa dessa parte de gestão, não só da secretaria, mas assim, dessa implementação de gestão para associação, para comunidade, para os nossos parceiros. (S3)

Essa participação da população varia de acordo com cada secretaria e/ou demais setores municipais, mas o importante a considerar foi o fato de a sociedade ter o sentimento de que o município pertence a todos, onde todos são responsáveis, têm seus direitos e deveres. Sob essa ótica de que a participação da sociedade na gestão pública contribui efetivamente para o desenvolvimento local, Tenório (2012) ressalta que essa atuação pode ser usada pelos gestores públicos como uma ferramenta analítica para a construção da autonomia, uma vez que esta possibilita o direito de escolha direta e consciente na implementação das diretrizes políticas. O autor ainda enfatiza que ninguém promove desenvolvimento sozinho, nem governo, nem empresas, nem organizações não-governamentais, nem sociedade. O desenvolvimento local deve ser produzido de forma coletivizada e seu sucesso vai depender da capacidade de articulação e do grau de entrosamento e confiança estabelecido entre esses vários atores: governo, setor privado, organizações não-governamentais e sociedade civil.

Nesse sentido, o próximo tópico abordará o empreendedorismo aplicado na gestão pública do município de Paragominas.

5.3 O Empreendedorismo Público

Para avaliar a aplicabilidade do empreendedorismo na gestão pública municipal, as perguntas foram construídas de forma a direta ou indiretamente trazer à tona o entendimento dos entrevistados sobre o tema e de que forma eles enxergavam e aplicavam o empreendedorismo na gestão local.

Considerando que, conforme Hisrich, Peters e Shepherd (2014), o empreendedorismo desempenha um papel importante na constituição e na promoção de empreendimento, assim como no progresso e na evolução de regiões e de sociedade como um todo. A atuação do

empreendedorismo se dá a partir de dois fatores: oportunidade de lucro e sujeito empreendedor. Dessa forma, trata-se de um conhecimento que requer ação, isto é, a adoção de uma atitude empreendedora com o desenvolvimento de novas mercadorias, com a atualização de processos e de serviços, ou então a participação em novos setores do mercado mediante uma empresa fundada recentemente ou no interior de uma organização maior, já bem constituída e em pleno funcionamento.

Dentro de uma organização pública a oportunidade de lucro é substituída, por Osborne e Gaebler (1994), pela possibilidade de reeleição. No município de Paragominas/PA é notável que desenvolvimento local está proporcionalmente relacionado ao empreendedorismo aplicado na gestão. Como pode-se observar nessa fala de P1, quando da sua nomeação como prefeito. Ele relata um pouco da realidade que se encontrava o município e dá ênfase à atividade e ao planejamento que foi pensado para o futuro da cidade.

Nós fizemos o **projeto estratégico** no início de "97" (1997) em duas vertentes: um, a prefeitura cuidar bem do serviço público que ela tem responsabilidade. (Limpeza pública, a educação, a saúde, o urbanismo, né!?) E o outro é cuidar da economia do município, envolvendo todas as forças de lideranças do município. **Um projeto econômico que foi de "97" à 2012**, (os 15 anos) e que **a sociedade quando percebeu que isso era dela, ela encantou e tudo aconteceu nesse rumo**. O poder público não pode ser submisso ao econômico, nem o econômico ao político, mas tem que ter alinhamento pra que tenha o mesmo rumo. Tanto que agora, nós já temos o "Paragominas 2030", alinhavados os desafios e os objetivos. (P1, entrevista, 2017)

Em outro momento:

[...] logo que assumimos dia 02-01-97, nós demitimos 1.100 funcionários no mesmo momento. Enfrentamos todos os desafios daquela época e isso agradou a população, criou credibilidade e nós avançamos. Depois foi instituída a reeleição no Brasil, por isso, eu fui reeleito no ano 2000. Depois no final de 2004 elegemos o nosso vice-prefeito Dr. Adnan, que trabalhou muito bem, foi reeleito em 2008 e com seu trabalho de 8 anos e o apoio de todo esse "grupo nosso", elegemos o vice dele, o Paulinho, que trabalhou bem e foi reeleito em outubro passado. Portanto, já foram cinco mandatos e o sexto está ocorrendo exatamente no desenvolvimento daquele projeto iniciado em "97" (1997), **num diálogo permanente com a nossa população** (P1, entrevista 2017).

É interessante observar, também, que o planejamento foi em longo prazo, os primeiros 15 anos que o entrevistado cita, e que a gestão continua nessa visão empreendedora realizando planejamento futuro. A percepção que o entrevistado tem a respeito da reeleição

confirma a afirmativa de Osborne e Gaebler (1994) em que o interesse do empreendedor público é, de fato, a reeleição.

E, considerando que somente a partir da década de 1990 que o potencial do empreendedorismo foi percebido pelo setor público, considera-se então que esse processo de mudança de rumos também na esfera do ambiente público é reflexo da globalização, que cresce de maneira exacerbada, seja no âmbito empresarial ou no setor público nas diversas esferas (federal, estadual e municipal) de governos grandes, médios e pequenos, em diferentes países ao redor do mundo, exigindo maior eficiência das organizações públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Esse reflexo no município de Paragominas/PA é percebido pela fala da S1:

A economia brasileira mudou muito ao longo dos anos. Então, quando a economia muda, muda o pensamento, mudam os caminhos, as vertentes, né!? Então, a gente tem que aí buscar essas inovações. A gente tem que “tá” muito antenado com os sonhos. Um Brasil moderno, uma coisa que se vislumbra lá na frente, né!? Então, é um tanto difícil, mas, eu acho que a gente não pode esquecer que o nosso município faz parte de um estado e o estado faz parte de um Brasil e o Brasil parte de um mundo globalizado. Então, eu acho que uma das maiores mudanças das coisas mais difíceis, foi a questão da globalização. Que a gente teve também que buscar essa modernidade, a gente teve que avançar, a gente entende que o Brasil não estava isolado no continente, né!? O Brasil se globalizou, se exige. Então, essa postura tem que vir de cima pra baixo. Então, eu acho que apesar da gente ser município, mas nós temos que “tá” antenado com as políticas, antenado e sempre acreditando que a gente tem condições de fazer o melhor. (S1, entrevista, 2017)

A ideia central de Osborne e Gaebler (1994) era provocar uma mudança de mente, a começar dos gestores, com vistas a sair de um estado burocrático e controlador para um lugar onde a inovação imperasse, instituições dispostas a eliminar iniciativas obsoletas, prontas a fazer mais com menos recursos, interessadas em absorver novas ideias. É provável que exista uma convergência entre o empreendedorismo público e o privado, de modo que alguns investigadores identificam aí uma certa interdependência. A respeito disso, Klein et al. (2010) afirma que o “*public entrepreneurship*” define um fenômeno administrativo em que noções de empreendedorismo são adaptadas, desenvolvidas e institucionalizadas no âmbito público e são efetivadas mediante projetos que estão ligados ao empreendedorismo privado. Afirma ainda que o “*private entrepreneurship*” não pode ser substituído pelo “*public entrepreneurship*”, pois que o completaria (MORAIS et al., 2015).

Essa realidade é percebida na gestão do município em estudo, visto que os gestores estudados vêm de um empreendedorismo privado, em sua maioria, e isso pode ser

considerado como um fato positivo para o setor público, considerando que o tema é mais comum e desenvolvido de uma maneira mais confortável em âmbito privado (HENRIQUE, 2016; KOCH; WINDRUM, 2008; PAULA, 2005).

Hoje a gente vê que foi uma história de muita coragem, uma história muito bonita. Porque quando nós iniciamos esse trabalho em “97” (1997) o município estava totalmente sucateado, né!? Com folhas atrasadas, com uma realidade totalmente diferente da realidade de hoje. E aí o prefeito chegou, montou seu secretariado, pessoas que ninguém tinha formação (na área política), tinha expertise na área política, né!? E nós entramos, todos vindo da área privada. E aqui a gente implantou um sistema, onde tudo pelo coletivo [...] Os recursos públicos seriam públicos. A gente buscava minimizar, né, os custos. Começamos a trabalhar como se a prefeitura fosse uma empresa. Uma visão empresarial. (S1)

Dentro dessa mesma visão, P1 relata que adotou em sua gestão o método já utilizado nas empresas, por uma questão de sobrevivência, essa mesma realidade apontada por S1, e declara “aqui adotou toda a tecnologia em favor de otimizar os resultados”. (P1)

Noutro relato P2 afirma que, “a prefeitura ela é uma empresa e tem que ser gerida como uma empresa é uma empresa pública, mas é uma empresa, não precisa ter lucro o lucro é a satisfação do cidadão. As despesas não podem ser maior que receita”. (P2)

Robert e King (1991) definem empreendedorismo como um processo no qual a inovação é introduzida nas organizações da área pública. Roberts (1992), nesse contexto, também destaca que o empreendedorismo público se traduz na criação de ideias inovadoras, concebendo e implementando esse conceito no setor público.

No serviço público a gente não conta modelo. A gente tem que criar, inovar. Então, nós aqui na prefeitura, toda vez que a gente queria tomar uma iniciativa nova, a gente buscava [...] Então, esses avanços que a gente conseguiu, te digo: “foi” avanços de estudar, avanços de ler, avanços de sonhos, de ver que a gente poderia fazer. Se a iniciativa privada dá certo, porque na pública não daria? Né!? Então esses avanços todos, são muito difíceis no serviço público. Porque a gente não encontra modelos padrões. E o que é mais difícil na história que a gente percebe, é que os municípios, eles não têm interesse em de repente fazer um sistema célere, eles não têm interesse em desburocratizar, eles não tem interesse em fazer algo muito transparente porque vai “prejudicá-los”. (S1)

Nesse sentido, Osborne e Gaebler (1994) dizem que o tema empreendedorismo público remete à evolução de instituições para a ação coletiva, principalmente sobre arranjos institucionais e inovações capazes de solucionar e/ou minimizar conflitos ligados ao uso do bem público e aproveitamento sustentável dos recursos naturais, bem como a busca de novos

caminhos e ferramentas que oportunizem aos gestores públicos a capacidade de vencerem seus inúmeros desafios, por meio da adoção de ações empreendedoras na esfera pública, construindo novas maneiras para maximização da produtividade e efetividade organizacional.

Segundo Moris e Jones (1999), o empreendedorismo público está ligado à construção de etapas de criação de valor para a sociedade, de modo que os recursos privados e públicos sejam trazidos em conjunto para aproveitamento das oportunidades sociais. É possível perceber que o empreendedorismo é um fator fundamental para se promover a eficiência e fazer com que a prestação do serviço público seja melhor, de maneira que enfatize-se o processo de inovação no tocante aos produtos ou serviços novos (SOUSA; PAIVA JUNIOR; LIRA, 2010; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015). Fala da secretária da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Paragominas/PA:

A gestão pública precisa acompanhar a sociedade porque é isso que dá a sustentação, então quando entra uma demanda dentro da minha secretaria eu não enxergo aquilo como mais uma demanda não... Eu enxergo aquilo como modelo um modelo de individualizar o negócio, porque eu preciso dá uma resposta qualificada, correta, ainda que sim ou que não, mas que aquele empresário ele tem a resposta e tenha o caminho para ele buscar adequação buscar saídas ou para ele obter logo a licença dele e a forma que ele está fazendo essa gestão, para ele dar o próprio passo, por que é isso que falta para o país, do lado do poder público, porque o brasileiro é um povo muito, muito habilidoso, muito resiliente e gente ainda está sobrevivendo a tudo isso que está acontecendo, porque a gente tem essa característica. O que ta faltando é o outro lado dá esse suporte, no que lhe compete. (S2)

Complementa ainda Kearney, Hisrich e Roche (2007) que o empreendedorismo público diz respeito à um método de organização que tem como resultado inovadoras atividades que podem, por exemplo, ser representadas como o desenvolvimento de serviços já existentes ou novos, técnicas administrativas, tecnologias e melhoria das estratégias. Pode ser entendida como a ação de um grupo de pessoas ou de um único indivíduo que se comprometem com a desejada atividade para que a transformação dentro da organização seja iniciada, buscando-se adaptar, facilitar e inovar. Nesse contexto, os bons resultados alcançados pela organização sobrepõem-se aos interesses, objetivos e metas individuais.

Esse pensamento é encontrado na visão do prefeito P1, assim como nos demais, porém, de uma maneira muito clara ele se expõe fazendo entender que o real objetivo da gestão está em trabalhar a coletividade em detrimento ao individual, situação na qual este considera que é importante fazer a política, verdadeiramente, sem uma intenção particular. “Fazer da política uma doação do seu tempo e da sua inteligência em favor de todos. Não é

fácil você largar sua empresa como eu larguei, como vários largaram e se dedicar no coletivo. Isso parece ser um dos ingredientes somados a outros”. (P1) Relata algumas ações empreendedoras visando ao desenvolvimento local com foco no coletivo:

Na saúde com seis meses nos municipalizamos a saúde plena de 01-07-97. De 1 médico, nós deixamos com 34 médicos ao final de 8 anos. Hoje tem 50 e poucos médicos na prefeitura e tem atendimento de saúde pra todos lá. Depois levamos agora o hospital regional também com mais de 50 médicos e outras clínicas particulares. Então, tinham milhares de casos de malária por mês e hoje não tem nenhum no ano. Então nós temos... A mortalidade infantil caiu, a qualidade de vida melhorou e nós com orgulho temos muitos índices que podem fazer uma apresentação. Nós fomos muito felizes, mas, fundamentalmente com a boa aplicação do recurso público e chamar a população pra participar de uma grande jornada, quando não é só recurso público que importa. (P1)

Mediante todo o aparato explicitado, é possível afirmar que o empreendedorismo no setor público resulta em um inovador e proativo papel do governo em conduzir a população à uma qualidade de vida melhor, por meio do estímulo à geração de renda alternativa, desenvolvimento de inovadoras soluções e melhora nos processos internos de forma que as necessidades econômicas e sociais sejam satisfeitas (DIEFENBANCH, 2011). O empreendedorismo inserido no município de Paragominas/PA de forma prática que se chama de ações empreendedoras, exposto no próximo e último tópico deste capítulo.

5.4 Ações Empreendedoras na gestão pública municipal

Para essa análise, considerou-se a visão de Kim (2010) para ação empreendedora associada à visão de *Governo Empreendedor* de Osborne e Gaebler (1994). Para tanto, foi analisado cada fala classificada como “ação empreendedora” e subclassificada dentro das características dimensionais e das organizacionais de Kim (2010) e, estas, na visão de Osborne e Gaebler (1994).

Para Currie et al. (2008) e Stone (1992) são três dimensões que estão associadas à ação empreendedora que participam na construção da prática pública, a inovação, a proatividade e a tomada de risco – aqui chamadas de características dimensionais.

As características dimensionais podem ser encontradas em diversas características organizacionais, porém, de uma maneira mais específica elas podem ser relacionadas ao *Governo Empreendedor* de Osborne e Gaebler (1994), tendo em vista que esse governo deve esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da

prestação de serviços, essa prática torna-se inerente um governo inovador, proativo e com tomada de risco qualificado. Segue a fala:

A prefeitura quando nos foi entregue, foi entregue de forma absolutamente correta, com seus compromissos todos em “dias”, ajustada, quando recebemos a prefeitura. Em razão disso, pudemos planejar os nossos 8 anos. E planejamos que a gente precisava investir muito na área de educação, continuar investindo na área de educação. Investimos... A educação.... Construir 33 novas escolas em 8 anos, 33 novas escolas. Abolimos as escolas de madeira que tinha no município, passou a ser só somente de alvenaria. Fizemos com que nossos professores todos tivessem curso superior e 1/3 (um terço) dos professores com pós-graduação. Curso de formação continuada permanentemente para os professores. A merenda escolar, nos 8 anos, a que fui prefeito, recebemos por 8 anos seguidos o prêmio gestor eficiente da merenda escolar. Grande parte deles, entregue pelo então presidente da república, o Lula. Alguns deles, a melhor merenda escolar do Brasil. Merenda com custo muito pequeno. Grande parte da produção da merenda da própria cidade, dos agricultores familiares, comércio local, compras “localmente”, não formulados químicos de fora, industrializados, compras “localmente”. (P2)

Aqui é possível identificar as três dimensões de Kim (2010), inovação, proatividade e tomada de risco. Agregado a isso, vê-se o planejamento como fator importante na prática empreendedora e as ações postas em prática. Uma ação que chama atenção mostrando que a preocupação do governo não era apenas oferecer número para população, como a quantidade de novas escolas construídas, mas a capacitação dos professores, oferecendo facilitação para formação superior e educação continuada. Observando-se que o governo, além de melhorar a merenda escolar em nível de premiação, ele aumentou a renda da própria comunidade utilizando a mão de obra e fornecimento local.

Fazendo um apanhado geral, na maioria das falas foi possível notar a presença de algum desses fatores dimensionais citados, o mais prevalente foi a inovação, que Kim (2010), conceitua como a adoção de novos serviços e a disposição para reestruturar os processos administrativos.

Como já disse, nós fizemos o planejamento estratégico no início de “97” (1997) em duas vertentes: um, a prefeitura cuidar bem do serviço público que ela tem responsabilidade: Limpeza pública, a educação, a saúde, o urbanismo, né!? E o outro é cuidar da economia do município, envolvendo todas as forças de lideranças do município. Um projeto econômico que foi de “97” à 2012 (1997), (os 15 anos) e que a sociedade quando percebeu que isso era dela, ela encantou e tudo aconteceu nesse rumo.

Como por exemplo, desde o ano 2000 que a câmara devolve dinheiro para o executivo fazer obras.

Nós não temos nenhum caso de nenhuma denúncia, nem um processo público de malversação do recurso público.

Portanto, é uma sociedade hoje muito crítica também. A participação muito dinâmica. Não tem compra de votos. As campanhas são muito baratas, todas elas. Exatamente porque não tem que tirar do dinheiro da prefeitura que tenha se gastado em campanha. Ninguém que apoiou todos os nossos candidatos nessas 11 eleições, apoia condicionado a um cargo público, a vender a merenda escolar, ou ter uma concessão. Não! Então, o maior dos desafios de Paragominas, vencido, foi exatamente a população se conscientizar do valor do valor do voto. (P1)

Nesta fala é possível extrair que o planejamento realizado foi inovador se tratando de setor público municipal, foi proativo, pois, de acordo com Lumpkin e Dess (2001) a proatividade é vista como o aumento da iniciativa a fim de tentar antecipar questões futuras. E é inegável que esse planejamento envolveu um processo de escolha, no qual foi necessário avaliar os riscos a que estavam submetidos, “a opção que o gestor público faz entre tomar uma ou outra decisão diante dos gastos com o dinheiro público e por isso, segundo Kim (2010) pressupõe decisões conscientes mesmo perante as incertezas de resultados” (BORGES, 2015, p. 19), como afirma Dornelas (2008) e Drucker (1970) um empreendedor assume riscos, porém, calculados/quantificados, processo chamado de tomada de risco.

Considerando as características organizacionais de Kim (2010), aqui classificam-se as administrativas e culturais. Nas administrativas, estão a autonomia, participação dos servidores na tomada de decisões e especialização dos servidores e nas culturais *accountability*, presença de múltiplos objetivos e orientação para resultados.

O fator da autonomia foi necessário do que tange ao pacto realizado com a população de maneira mais facilitada para o planejamento estratégico, no qual entra a noção de Governo orientado ao cliente, que segundo Osborne e Gaebler (1994) é um governo que deve substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos.

É possível abstrair, ainda, que essa ação está associada ao Governo de Resultados e ao Governo Preventivo (características culturais: *accountability* e orientação para resultados), que, respectivamente, segundo Osborne e Gaebler (1994), um governo que tem foco nos objetivos, a administração por objetivos tirando o foco do controle; e o segundo, um governo que deve abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais.

A *accountability* pode ser entendida como a cultura da prestação de contas, na qual os gestores têm a responsabilidade de prestar contas à sociedade das suas ações, de cada ato público praticado (TINOCO, 2002), devido a isso, os gestores alocam os recursos públicos de

maneira mais eficiente, o que possibilita ações empreendedoras mais resolutivas, sobre as quais o prefeito P1 relata no grifo feito em sua fala.

Ainda sobre o fator da *accountability* salvou-se outros relatos evidenciando essa prática municipal.

Nós conseguimos construir uma credibilidade de tal ordem, não somente na gestão dos recursos públicos, mas principalmente da finalidade que a gente aplica o recurso, mas também chama a população para fazer sua parte. (P1)

Nessa outra fala da secretária da Secretaria Municipal de Administração e Finanças é possível encontrar tanto a *accountability* como também marcos de um governo orientado para o cliente e, ainda, de Governo que pertence à comunidade (características administrativas: autonomia), que de acordo com Osborne e Gaebler (1994), o governo deve abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão, e, que um ‘governo que pertence à comunidade’ é mais passível à adoção de ações empreendedoras efetivas, bem evidenciado no grifo da fala, podendo afirmar pela análise dos dados que esse é um ponto forte da gestão de Paragominas/PA identificado em diversas outras falas dos diferentes entrevistados.

Nós temos que gastar os recursos públicos da melhor forma e com maior número de habitantes atingir todos os pilares: a saúde, a educação, o lazer, enfim, todas as questões. E de início a gente percebeu que foi muito difícil, porque como nós não tínhamos experiência no assunto, né!? Mas a gente tinha na cabeça, e o nosso líder maior que era o prefeito, ele acreditava nessa mudança da sociedade. Então, eu sempre digo que a gente começou mudando a cabeça das pessoas, mudando a consciência das pessoas. E foi se implantando um trabalho, que o era público, era público. A gente tinha que aqui chegar e eu tinha que ter o meu veículo, tinha que ter o combustível do meu carro. Então, não podíamos adentrar os recursos públicos como se fossem nossos. E a gente começou a trabalhar muito com a questão da transparência, nessa época, né!? E acho que uma das coisas positivas que influenciou muito, foi a sociedade civil. Ela foi nossa parceira. E eu acho que a gente começou fazer uma gestão que nos foi diferenciada, essa gestão compartilhada, onde realmente a sociedade começou a participar, começou a tomar posse de todo esse poder, né!? Foi se apoderando de toda essa situação e começou a perceber que realmente nós estávamos com uma administração diferente. (S1)

Considerando as características administrativas, no que tange a autonomia, um relato P2 torna-se bastante relevante, aqui considerando noções de Governo que pertence à comunidade e Governo orientado ao cliente de Osborne e Gaebler (1994)

A maior foi da área ambiental. Fomos o primeiro município do Brasil que passou a ter gestão ambiental, gestão municipal na área ambiental [...] os municípios têm uma secretaria municipal de meio ambiente, mas, não tem a gestão plena, nós passamos a ter a gestão plena na área ambiental. Nós fomos, inclusive o **primeiro município e único da Amazônia, a apreciar projetos de manejo florestal**. Então, na área ambiental, a gente realmente inovou, e não foi com uma canetada do prefeito, um decreto que eu decretei, não! **Chamamos a sociedade decidimos reconstruir nossa história**, que tínhamos que ter uma harmonia com a floresta que está em torno da cidade. Fizemos um pacto naquele momento, pacto de desmatamento zero. A cidade parou de desmatar e parou realmente, continua sem desmatar. Temos ainda 66% de florestas. Tínhamos há 8 anos atrás e continuamos tendo 66% de floresta, paramos de desmatar, né!? O pacto! E de que a gente devia trabalhar de forma ambientalmente correta. Então, acho que esse foi o maior desafio, a maior inovação, muitas ocorreram, mas, esse foi o maior.

Foi um município... Decidi quebrar paradigmas, reconstruir sua história e **fazer um pacto com a sociedade local**. Talvez, tenha sido o primeiro pacto interinstitucional ocorrido na área de meio ambiente no Brasil. Não conheço outro pacto, né!? (P2, entrevista, 2017).

E, na ótica de Governo preventivo e Governo orientado ao cliente e Governo que pertence à comunidade, tem-se outro dado importante na fala que segue, de P1, caracterizando, além dos governos citados acima, aqui cabem, também, as dimensões de inovação, proatividade e tomada de risco.

Nós mudamos a forma de fazer política, mudamos a forma da gestão dos recursos públicos, mudamos o diálogo com a população, que é permanente. Pra se ter uma idéia, em paragominas, desde janeiro de 97 tem um programa no ar, chamado: “Bom dia prefeito”, onde o prefeito fala todo dia pra população às 7 horas da manhã. Eu fiz nos meus 8 anos, 1.844 programas de rádio “Bom dia prefeito”, em torno de 10 minutos por dia, segunda a sexta feira. E esse foi um instrumento que não apenas a gente leva uma explicação do dia a dia da gestão, como também trabalhamos muito as campanhas, do lixo, do trânsito, da vacinação, da iluminação pública. E esse diálogo é permanente, fazendo uma prática política diferente. (P1)

O cenário político ainda não representa a população. A população é muito melhor do que os políticos. Mas, também, tem muita ausência de gente de bem que se nega a participar da política. (P1)

Schumpeter (2002) defende a ideia que a função empreendedora não necessita estar vinculado a um único indivíduo (gestor), e, segundo esclarece Szmrecsányi (2002) em comentário a respeito da visão de Schumpeter, o autor altera o foco do indivíduo que inova e coloca no processo de inovação propriamente dito. Fazendo cair por terra o ponto de vista de

que o empreendedor era um tipo de herói, e dá relevância aos gerentes, as equipes, o espaço, considerando o papel inovador da instituição em si.

Essa visão é encontrada na prática gerencial do município de Paragominas/PA, onde diversos atores estão envolvidos no processo de desenvolvimento local e não apenas o gestor. O programa “Bom dia prefeito” é uma prova inegável da importância que os gestores atribuem à população. Uma prática notada é que a participação não se dá apenas em nível comunitário, mas outros agentes sociais estão envolvidos nesse processo para que os governos não assumam o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim que haja harmonia na solução de problemas coletivos, como propõe o ‘governo catalizador’ de Osborne e Gaebler (1994).

Muitas entidades (envolvidas na gestão). A primeira foi a Associação dos Moradores. Quando nós fomos aos bairros estimular para que eles fizessem as associações de moradores não apenas para mandar ofícios cobrando ao prefeito, mais a junção de esforços da prefeitura com as próprias ações dos moradores nos bairros, melhorando a coleta do lixo, arborização e cuidado com a iluminação pública. Levar toda criança na escola, a vacinação... Enfim uma ação coordenada liderada pela prefeitura, mas com a ampla participação da prefeitura presente na associação dos moradores dos bairros.

Na área da produção, com os produtores rurais; com a agricultura familiar na área da educação com os alunos e principalmente com os pais de alunos para ver como o seu filho se comportava na escola; para ver como era o comportamento dele, enfim cada área buscar os verdadeiros atores para que a gente pudesse avançar nos objetivos. (P1)

Em outro momento:

O setor produtivo não sentava com as ONGs, que não sentavam com o governo. E aí um batia no outro e o desmatamento continuava. Colocamos todo mundo na mesa e aí passamos a nos entender. E daí que tivemos os avanços. O projeto “Município Verde” lá de Paragominas, virou um programa estadual, tanto no Pará, é um programa “municípios verdes”, como também no Mato Grosso. No Mato Grosso tem um programa chamado municípios sustentáveis, que vieram, fora à Paragominas e o projeto saiu de lá, hoje segue também no Mato Grosso. Procurando produzir de forma sustentável. (P1)

Então a gente procura dar um direcionamento, o poder público procura dar um direcionamento e aí a sociedade, a iniciativa privada acompanha com investimentos que são urgentes. Mas não é uma dependência da iniciativa privada com o poder público, mas andam muito paralelos. Andam muito juntos não deixam só ao acaso por conta da iniciativa privada. Há um incentivo do município com a cultura do município (P3, entrevista 2017).

Bergamin (2015) apresenta um dado de ação empreendedora referente ao governo catalisador quando relata que em 2002 um grupo de 20 empresários associados ao Sindiserpa, estimulados pelos resultados obtidos com o reflorestamento, criou a Associação Paragominas Reflorestadores Associados (Paraflor), com o objetivo de criar um centro de estudos para a economia da Silvicultura e a viabilidade econômica da atividade.

O Governo catalisador também está associado às características administrativas de Kim (2010). E, dentro dessa classificação tem-se a participação dos servidores na tomada de decisões e a especialização dos servidores, e Osborne e Gaebler (1994) chamam de Governo Descentralizado. Envolver os servidores na tomada de decisões faz com que eles se sintam mais motivados a se empenharem no desenvolvimento de suas funções aumentando a sua satisfação e facilitando a prática empreendedora (ANDREWS et al., 2007; RAINEY; BOZEMAN, 2000). Ainda nesse sentido, Kim (2010) defende que oferecer recompensa para os servidores com base em seus bons desempenhos, seja financeira ou de outro fim gera motivação e possibilita maiores ações empreendedoras por parte destes. Nessa vertente volta-se para a especialização dos servidores, que entra como fortalecimento da cultura empreendedora local possibilitando a equipe a agir proativamente e, a partir das demandas locais, ou seja, estar preparado para agir voltado para a busca da eficiência no serviço público (SEBRAE, 2013). Interessante considerar que essa especialização ou educação continuada está presente desde a capacitação dos professores até aos demais setores da prefeitura. Fator observado nas falas a seguir:

Eu acho que o nosso maior ganho aí, foi a questão da transparência. Nós avançamos muito na questão da tecnologia da informação. A questão hoje por exemplo... Primeiro vamos ver o avanço do servidor público: a gente passou a respeitá-lo. Desde a época que nós assumimos, eles nunca receberam o salário depois do dia 30. Sempre a gente paga três dias antes do final do ano. (do final do mês, desculpa) então, a gente tem essa preocupação do servidor em primeiro lugar. O servidor avançou nessa questão do respeito, né!? Ele tem o controle financeiro melhor.(S1)

Eu acho que é importante porque eles têm um conhecimento da máquina (manter os servidores com a mudança de gestão), eles têm o histórico da prefeitura e se eles são efetivamente bem treinados com curso de formação e qualificação eles estão cada vez melhores para desempenhar a função deles dizem que no setor público muitos dizem que aquele concursado é o que menos trabalha ele tem que tá motivado para trabalhar então se as prefeituras valorizarem realmente os servidores concursados eles vão estar motivados para desempenhar a sua função e às vezes valoriza não é só com dinheiro e valoriza prestigiando reconhecendo apoiando a prefeitura tem um fundo por lei chamado fundo de valorização do servidor.(P2)

Então tem várias ferramentas de capacitação a gente usa várias plataformas, usa a internet. Usa treinamentos adquiridos pela secretaria de meio ambiente através do curso de meio ambiente, usa também consultorias como por exemplo: o estado passou (áudio incompreensível)... a gente modelou um curso específico um esquema controlado pra equipe...também participa de cursos promovidos, eles ficaram duas semanas fazendo o curso de licenciamento ambiental promovido por quem? Pelo estado. Vários que já foram e participaram de cursos anteriores - "mas eu jáfiz". Mas eu falei, tem que participar! Porque tem sempre coisa nova. (S2)

Esse ponto de valorização para motivação, Osborne e Gaebler (1994) chamam de pagamento por *performance*, que constitui um sistema de premiação por mérito, ou de concessão de bônus para indivíduos ou grupos com desempenho acima das expectativas e acrescentam que a administração por resultados constitui um meio efetivo para fazer uma organização agir conforme os indicadores de *performance* que recebe.

Continuando as falas referentes ao Governo descentralizado no município:

Eu acho que o mérito hoje, não é do secretário, não é do prefeito, é o mérito realmente da equipe. Então, eu percebo, percebo assim, que a gente conseguiu trazer essas pessoas, valorizar essas equipes e trazer esses potenciais pra cá. Então, hoje eu me orgulho muito de ver que o nosso, que o nosso quadro de servidores, aqui na nossa secretária, ele é 99% efetivo. A gente não conta com contratado. Então, esse potencial administrativo, esse capital administrativo que a gente tem é todo de servidores estáveis, pode-se dizer. Então, eu acho que esse foi o maior ganho, o maior potencial que a gente tem. (S1)

Nesse processo, foram realizados diversos cursos e capacitações aos servidores públicos, algo que iniciou no governo de Sidney Rosa (P1), mas teve continuidade nas demais gestões. Ele resume sua gestão no aspecto de equipe e na fala pode-se abstrair Governo de Resultado, quando ele se empenha em prol de um objetivo traçado e, ainda, Governo orientado por missões que é definido por Osborne e Gaebler (1994) como os governos deixam de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migram a atenção na direção da sua verdadeira missão.

[...] muitos cursos, muitas parcerias, muitas visitas, muitas viagens, muita determinação em cima de um objetivo, construir de forma coletiva e acompanhado pela maioria das pessoas.é fruto de muita dedicação da equipe de governo, que... começar trabalhar de manhã e não tinha hora pra parar e não tinha dia pra trabalhar. essa tem sido a prática da prefeitura de Paragominas, que orgulha todos servidores que lá se dedicam e fundamentalmente compõem aquela cidade como eu disse, diferente. é, onde a sociedade acordou ea abraçou como sua sociedade, seu município. (P1)

Nós chegamos dá num ano, 19 cursos “pros” servidores. Então, eu quero dizer que esses cursos, não foram apenas para os servidores, mas, para a sociedade. A secretaria de assistência fazendo seu papel, a secretaria de educação fazendo seu papel. Então, a gente promoveu uma mudança na sociedade. E hoje, por exemplo, nós estamos aqui, também já, nós criamos agora uma modernização dos nossos recursos humanos, onde a gente está com treinamento permanente em nossas equipes. Então, isso é uma coisa que muitas vezes as pessoas dizem: - pôxa, mas isso será tão importante? Eu acho que a consciência vai mudando é justamente, através de treinamentos, através das reuniões. Eu acho que esse próprio espírito, essa vontade do prefeito em fazer algo diferente. (S1)

Bergamin (2015) faz uma explanação da evolução histórica do município, no livro: “Paragominas - a experiência para se tornar um município verde na Amazônia”. A autora apresenta no capítulo 2, a experiência de proatividade e parcerias para a mudança. Nesse capítulo a autora descreve quais foram as ações desenvolvidas pelo prefeito Sidney Rosa Jorge em prol de uma administração que fez a diferença e mudou definitivamente os rumos da história daquele município. Dentre essas ações a autora elenca as seguintes:

- a) Reuniões da equipe gestora com a população para sensibilizá-la da real situação do município, tento em termos econômicos, quanto sócias e também culturais;
- b) Viagens periódicas à zona rural, a fim de se inteirar das necessidades e potencialidades de cada região;
- c) **Na educação**, equalizou as contas, pagou os salários atrasados havia meses, garantiu o pagamento do 13º salário, férias e outros direitos trabalhistas que estavam comprometidos pela má gestão dos recursos públicos. Realizou também uma grande campanha em favor de todas as crianças na escola, o que possibilitou um salto no número de matrículas que foi de 7.987 em 1996 para 18.137 em 1998; foram mais de 11 mil novas matrículas. 70% dos professores que não possuíam habilitação para exercer o magistério foram demitidos. Em 1999, segundo a autora, Paragominas iniciou o trabalho educacional para a população indígena, especialmente da etnia Tembê, da região do Rio Guamá;
- d) Também ocorreram mudanças significativas no **trânsito** ora caótico, nos serviços de **assistência social**;
- e) **Na economia**, estabeleceram-se parcerias com os empresários do município a fim de se encontrar novos rumos para essa área tão importante para o desenvolvimento da região. Esse grupo de empresários, junto à gestão municipal, constataram as graves disputas por madeira, a grande extensão de áreas desmatadas, daí tomaram

a decisão da necessidade de se implantar um projeto consistente de reflorestamento. Estimulados pelos resultados obtidos pelo reflorestamento, os empresários passaram a investir na **Silvicultura** e na **agricultura**;

- f) Saneamento básico, aumento da procura no mercado imobiliário rural e urbano;
- g) **Modernização da gestão** (nessa segunda etapa, o prefeito já estava em seu segundo mandato);
- h) **Prêmio Innovare**, recebido em 2004 por um projeto social realizado por duas juízas na área social. Esse possibilitou 80 presidiários a oportunidade de qualificação para o trabalho como cursos de informática, corte e costura e ensino fundamental;
- i) **Na cultura** também foram percebidos vários avanços, principalmente a partir de parceria com o Instituto de Artes do Pará (IAP), por meio da Secretaria de Estado de Cultura, por meio da Fundação Nacional da Arte (Funarte).
- j) **Projeto Paragominas município verde**, com esse projeto o município teve vários avanços, quais sejam: na gestão ambiental (conquista de autonomia);
- k) **Na educação ambiental**, com o Projeto “Arvore em Todo o Canto_Essa ideia em Planto”; na cultura (tendo sediado a décima edição dos jogos indígenas);
- l) Várias premiação nacionais;
- m) **O governo do Estado lançou em 2011 o “Programa Estadual Municípios Verdes.”** Baseado na experiência de Paragominas. Dentre outras ações.

Um governo que alcance tamanho desenvolvimento precisa ter uma missão, um objetivo específico e trabalhar em prol de alcançar essa missão, mesmo enfrentando desafios, não se deixar dominar por eles e seguir adiante.

O Governo orientando por missões está classificado dentro das características estruturais de Kim (2010) são elas a hierarquia, formalização e a flexibilidade. A formalização aqui é entendida como toda norma, regulamento, manuais, ou seja, todo procedimento escrito para dar início a alguma ação (HALL, 1996), que faz com que os servidores não sejam tão proativos como deveriam ser diminuindo as possibilidades de ações inovadoras. Nesse parâmetro, seguem algumas falas que evidenciam esse fator no funcionamento do serviço público municipal:

[...] até os sistemas que trabalham com as prefeituras, é difícil a gente acessar. quando a gente fazia isso, eles diziam: ah, vocês são muito exigentes, vocês estão querendo coisa de mais e essas prefeituras não vão

concordar com vocês. então, nós tivemos esse entrave grande, que quando nós queríamos modernizar e de repente nós não conseguimos porque a realidade brasileira é uma realidade diferente. (S1)

Muitas dificuldades (enfrentadas quanto à burocracia). Quando eu, empresário, ingressei como prefeito, tendo que adotar toda a legislação concernentes, as licitações, pregões. Mas, nada que não pudesse ser compreendido, estudado e colocado em prática na melhor das ações da gestão municipal dos recursos públicos. (P1)

Os entraves normais nada de os entraves de quem quer mudar realmente uma realidade quebrar um paradigma que a gente já imaginava que fosse encontrar, nada de excepcional. (P2)

É importante considerar aqui que apesar das dificuldades encontradas, isso não foi fator para o desaceleramento das ações, e alguns não chegaram a considerar a formalização como fator relevante, como foi o caso do P2.

Finalizando as idéias de Kim (2010), tem-se a abordagem das características ambientais, sobre as quais o autor entende que os fatores que mais influenciam a implantação de ações empreendedoras são a influência política, a responsabilidade legal e a competição. A responsabilidade legal é definida como práticas legais que visam ao controle das ações administrativas e financeiras do setor público ou privado, essa prática faz com que o gestor evite a ação empreendedora, devido ao controle “quanto maior a responsabilidade legal mais difícil será implementar o empreendedorismo” (KIM, 2010 apud BORGES, 2015, p. 24).

Porque eu acho que muitas vezes o processo burocrático ele trava as coisas, ele não leva à transparência, entendeu!? E eu acho, muitas vezes, que é um complicador. Então eu acho que essa questão da burocracia, da legislação, como a gente sabe que a nossa legislação do Brasil precisa, precisa mudar, não é!? E eu acho que isso é um grande empecilho na administração moderna. (S1)

Então, eu acho que tem muita legislação pesada aí que precisa mudar, isso leva um processo burocrático, o processo burocrático não leva a transparência. Eu acho que a sociedade... O próprio efeito... O custo benefício se torna complicado, né!? E a sociedade perde com isso. Eu acho que nós deveríamos trabalhar com uma legislação mais célere, mais eficiente, mas, eu acho que está se encaminhando. (S1)

Nessa fala, é possível concluir que a responsabilidade legal burocratiza as ações empreendedoras, como afirmou Kim (2010), porém, a secretária afirma, ao final, de que essa realidade tem sido modificada.

Dentro das características ambientais é possível fazer uma associação do fator competição com Governo Competitivo e o Governo Orientado ao Cliente de Kim (2010), Morris e Jones (1999) e Osborne e Gaebler (1994), consideram a competição como algo positivo ao setor público, não visando à disputa, mas à motivação, em que uma organização se espelha em outra no intuito de melhorar seus serviços. Quanto maior essa visão, que Osborne e Gaebler associam à *performance* mais efetivos serão os resultados do empreendedorismo.

De forma prática, os dados não mostraram claramente a respeito do fator competição dentro da gestão municipal de Paragominas/PA, porém, é possível observar que o conceito de Governo orientado para o mercado é evidenciado na construção do projeto Parceiros do Campo relatado a seguir:

[...] a gente tem um projeto maior **Parceiros do Campo**, idealizado pelo SEBRAE a pedido nosso né... Em favor da agricultura familiar. O SEBRAE. Hoje a gente tem envolvido como parceiros do campo para desenvolvimento da agricultura familiar, as universidades: UFRA, UEPA, IFPA, a ETEPA, a Universidade de Escolas Técnicas, o SENAI, o SENAR, com a parte de formação tem ajudado bastante, o SEBRAE tá junto com a gente nisso também, a gente tem unidos os bancos, que é a parte de linha de créditos e fomentos para essa agricultura, para esse projeto poder ser viabilizado, onde uma das preocupações era justamente essa de financiar sem saber se isso ia dar certo, se ia dar retorno, se o cara ia conseguir pagar. Com essa iniciativa nossa de tá perto, a gente tem conseguido identificar o potencial daquele agricultor que tem capacidade de evoluir e pagar seus compromissos, então tem sido bem interessante a participação dos bancos, BASA, Banco do Brasil, Caixa econômica, eles tem andado com a gente dentro do projeto. Nós temos também, o INCRA, como a gente lida com bastante assentamento, ITERPA, a gente tem buscado algumas soluções que a maioria dos entraves acaba ficando nesses órgãos, a gente tem se juntado a eles, para ajudar eles a resolver os problemas que eles precisam, de DAP, pra poder dar o acesso a esse produtor ao crédito. As assistências técnicas, nós estamos com a SEDAP, Secretaria de Estado de agricultura e Pesca, a EMATER, a ADEPARÁ...Sindicato dos produtores rurais, Sindicato dos Trabalhadores rurais, as associações, o próprio produtor é um dos parceiros que tem influenciado bastante. Algumas iniciativas privadas tem nos ajudado também, a gente tem unido algumas empresas que trabalham com grandes produtores, para nos ajudar a aumentar a tecnologia dos pequenos, é como os Juparanã, o New Agro, Portal, Herbinorte, a Coopernorte, que é uma cooperativa de produtores de grãos e as próprias cooperativas de pequenos. A OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), fazendo essa ajuda de organização das cooperativas. Então, **um grande projeto** que eu digo, que seria da nossa secretaria, é um projeto que ajudaria no futuro é a desse Parceiro no Campo (S1, entrevista 2017).

O Governo orientado ao mercado, segundo Osborne e Gaebler (1994) deve promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e

institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais. Um grande projeto, segundo S1 relata, no qual há grandes parcerias com universidades, bancos, órgãos diversos, o governo assumindo riscos junto à iniciativa privada visando ao benefício da população. Podendo, assim, essa ação também ser compreendida como Governo Catalisador.

Para melhor visualização a respeito das classificações e associações entre a visão empreendedora de Kim (2010) e o *Governo empreendedor* de Osborne e Gaebler (1994) relacionado às ações empreendedoras realizadas no município de Paragominas/PA durante o período de 1997 a 2017, elaborou-se um quadro demonstrativo simples que segue.

Quadro 9 - Análise comparativa entre visão empreendedora de Kim (2010) e a visão empreendedora de Osborne e Gaebler conforme as ações empreendedoras desenvolvidas em Paragominas/PA.

Visão empreendedora conforme Kim (2010)	Visão empreendedora conforme Osborne e Gaebler (1994)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Características Dimensionais <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inovação ✓ Proatividade ✓ Tomada de risco 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governo Empreendedor
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Características Estruturais <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hierarquia ✓ Formalização ✓ Flexibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governo orientado por missões
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Características Administrativas <ul style="list-style-type: none"> ✓ Autonomia ✓ Participação dos servidores na tomada de decisões ✓ Especialização dos servidores 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governo descentralizado ✓ Governo catalisador ✓ Governo que pertence à comunidade ✓ Governo orientado ao cliente
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Características Culturais <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Accountability</i> ✓ Presença de múltiplos objetivos ✓ Orientação para resultados 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governo de resultados ✓ Governo preventivo
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Características Ambientais <ul style="list-style-type: none"> ✓ Influência política ✓ Responsabilidade legal ✓ Competição 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Governo Competitivo ✓ Governo orientado para o mercado

Fonte: Do autor (2018).

Em uma análise superficial, entendendo o quadro apenas para uma melhor visualização, é possível perceber que as características administrativas possuem a maior concentração de atividades desenvolvidas no município estudado.

Como forma de ter-se um olhar geral a respeito das principais ações desenvolvidas em Paragominas pela percepção de Bergamin (2015), a autora faz um breve arrazoado a respeito do projeto que mudou definitivamente os rumos do município, “Paragominas, Município

Verde.” Este surgiu a partir de dois compromissos: pacto pelo produto legal e sustentável, para conduzir o município rumo à produção sustentável e atingir o desmatamento zero e o termo de cooperação, firmado pela prefeitura e Semas-PA, para elaboração do Plano Municipal de Prevenção e Combate ao Desmatamento.

Segundo a autora, “a meta do projeto foi implantar um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável, socialmente justo e economicamente viável, formando cidadãos ambientalmente conscientes e ecologicamente sustentáveis” (BERGAMIN, 2015, p. 88).

Como resultado do cumprimento das metas estabelecidas pelo MMA, em 24 de março de 2010, o município de Paragominas foi o primeiro município a sair da lista dos maiores desmatadores, o passo seguinte foi mantê-las e evitar o retorno à lista.

Samagri (2008, 2015 apud BERGAMIN, 2015, p. 95) “apresenta o plantio de grãos comerciais como, soja, milho e arroz, que em seu estudo, aponta aumento considerável, com resultados extraordinários para o município”, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Produção de grãos de Paragominas-PA 2008/2015.

Ano Safra	Área plantada de grãos (hectare)	Produção (Tonelada)
2008/2009	35.000	210.000
2009/2010	63.000	378.000
2010/2011	97.000	582.000
2011/2012	61.000	366.000
2012/2013	75.000	450.000
2013/2014	188.000	1.128.000
2014/2015	214.000	1.284.000

Fonte: Bergamin (2015).

Como consequência desses ganhos apresentados na Tabela 1, Paragominas conseguiu elevar seus índices e ampliar a oferta de serviços à comunidade. Bergamin (2015, p. 106) salienta que o “Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aumentou de 0,511, em 1991 para 0,690, em 2000, e, em 2016, alcançou 0,720”.

Sobre essas conquistas, P2 declarou: “a gente chamou a sociedade, o momento exigia, conseguimos arrebanhar 51 entidades em dois meses. Toda a Câmara Municipal e lançou-se o Projeto “Município Verde”. Passou-se a buscar sustentabilidade em nossas ações. Os resultados foram coroados de êxito, conforme mostram os números.

Bergamin (2015, p. 80) destaca que “entre todos os resultados positivos dessa experiência, o que mais se destacou foi o obtido pela sociedade, por meio de seu

amadurecimento ao longo do processo através da conscientização de sua capacidade e dever de se tornar agente das transformações”.

Por fim, Drucker no livro *Reinventando o Governo* de Osborne e Gaebler (1994) afirma que qualquer pessoa pode ser um empreendedor, desde que esteja em constante transformação, tenha capacidade de se reinventar e, assim, mudar a realidade a qual está inserido, se não, corre o risco de se transformar num burocrata se a organização for estruturada para esse fim.

Nossa característica, é você não aceitar esse comodismo, é você... Se isso não deu certo, vamos buscar alternativas. A gente está sempre aberto a mudanças, porque na hora que você não tem esse olhar do novo, das coisas que surgem, do novo realmente, você não consegue avançar. Então, a importância é estar aberta às mudanças. Porque se você parar e não tiver essa cabeça aberta, para! Não tem jeito! (S1)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo maior deste estudo foi mostrar o papel do empreendedorismo mediante ações empreendedoras desenvolvidas no âmbito da gestão pública municipal e suas implicações para o desenvolvimento local, por meio da análise das narrativas dos gestores do município de Paragominas-PA, no período compreendido entre 1997 a 2016. Tendo como proposta investigar o fenômeno do empreendedorismo no município referenciado, e como componentes necessários e insubstituíveis deste tipo de trabalho científico iniciou-se as pesquisas teóricas que deram o suporte necessário para fazer frente às discussões e análises dos dados colhidos nesse itinerário.

O estudo possibilitou compreender a aplicação do empreendedorismo no serviço público, podendo definir nesse momento, que apesar dos limites da implantação dessa modalidade de gestão, as três equipes demonstraram forte tendência para ações desse tipo. Say (1803) apresentado por Fillion (1997 apud VALADARES; EMMENDOERF, 2015), sustentou que o empreendedor tinha a capacidade de transformar os recursos econômicos de um setor decadente, modificando-o em algo com elevadas lucratividade e produtividade, já esse indivíduo atuaria como um estimulador ao desenvolvimento econômico.

Foi evidenciado que o empreendedorismo existente no município que foi alvo da presente pesquisa, evidenciou-se com uma das realidades presenciadas no setor privado, a da valorização do profissional. Destacam Valadares e Emmendoerf (2015) que é necessário o desenvolvimento de uma orientação empreendedora por parte dos gestores das organizações (MILLER, 1983). Segundo os autores, implementar-se essa metodologia estimularia uma mudança de cultura. Dessa forma, três perspectivas conceituam a classificação da Orientação Empreendedora: da proatividade, da inovação e da tomada de risco.

Contrariando o que reza a literatura especializada no assunto, de que o contexto público, por ter alto grau de burocratização inibe uma cultura empreendedora baseada na inovação e também na economia e flexibilidade (VALADARES; EMMENDOERF, 2015), o município de Paragominas vem dando mostras de que é sim possível, a implementação da gestão empreendedora no nas organizações públicas.

Accountability, participação cidadã, planejamento a curto, médio e longo prazo, transparência na gestão, políticas públicas voltadas para as reais necessidades da população, são alguns dos valores expressos nas tantos dos prefeitos quanto dos secretários entrevistados. Tal característica mostra o compromisso coletivo com o desenvolvimento local e regional, sem que com isso se aproprie dos “louros” em função de interesses próprio.

Ficou evidente por meio dos resultados da pesquisa que todo trabalho desenvolvido foi fruto de muito compromisso tanto dos gestores como da população em geral; no início algumas dúvidas, mas que com o tempo e oportunidades de capacitação as ações se deram mais no nível profissional do que no amador; que os gestores, numa atitude sábia de escuta à população souberam fazer uso dessa participação e com isso empreenderam ações inovadoras no sentido da modernização e eficiência da gestão. Tais afirmações são comprovadas pelas mudanças significativas notadas por aqueles que passam por aquele município.

O caso em estudo evidencia o papel que a prefeitura de Paragominas desempenha no desenvolvimento local e os resultados alcançados demonstram claramente que o protagonismo da gestão municipal produziu inovação diante dos desafios vivenciados pelos municípios brasileiros, a partir da construção coletiva de ações e soluções. Fica muito clara a postura de Paragominas em optar por se reinventar e ressurgir literalmente das cinzas (tendo em vista que foi considerado um município campeão em queimadas de madeiras e poluição), para um novo modelo econômico com base na preservação ambiental, se tornando referência no Brasil com o Programa “Município Verde” que virou política de Estado no Pará, baseando-se também na inclusão social, apostando em novos atores da atividade econômica local, demonstrando que a liderança do governo municipal, sob a coordenação dos três prefeitos do período estudado, foi fator decisivo no fortalecimento do desenvolvimento local.

Embasado no conceito de desenvolvimento local sustentável de Buarque (2008), pôde-se constatar a gestão municipal empreendida como um campo fértil ao desenvolvimento do empreendedorismo público, destacado por Osborne e Gaebler (1994). O estudo considera como fundamental o papel empreendedor da prefeitura de Paragominas na retomada do crescimento econômico do município, após anos estagnação, principalmente pela forma ousada e inovadora, em transformar um dos seus maiores problemas, que era a degradação ambiental pela exploração ilegal da madeira e outros recursos, em solução, em que parte dos mesmos atores que desmatavam e queimavam, passaram a reflorestar, fazendo nascer uma nova e produtiva atividade econômica, produzindo impactos econômicos, sociais e ambientais positivos, refletidos no orçamento público, nas empresas e principalmente na qualidade de vida e autoestima dos cidadãos paragominenses. O município que antes era apelidado de “Paragobala”, hoje é chamado de “Paragobela”.

Conforme Hisrich, Peters e Shepherd (2009) afirmam, o município utilizou-se da extraordinária capacidade da força empreendedora como alavanca propulsora do desenvolvimento local, criando um ambiente saudável que desperta o interesse de investimentos diversos, propiciando a geração de várias oportunidades, estreitando os laços de

confiança e cooperação entre o poder público e demais setores (empresas e organizações não governamentais), em especial com a comunidade em geral, constituindo-se um território empreendedor mobilizado e que busca ser coeso nessa empreitada.

Muito se tem a elucidar sobre a verdadeira contribuição do empreendedorismo no setor público, dada a realidade que este se apresenta e, principalmente, tendo em vista que o modelo de empreendedorismo por essa esfera de governo tem viés gerencial. Os estudos na área apontam fortes críticas a esse modelo. Sabe-se que é muito delicada essa transposição e que não deve-se transformar o empreendedorismo em panaceia que irá resolver todos os problemas de gestão, como dito anteriormente, o bom senso, o preparo e o despojamento de interesses particulares como pano de fundo para a adoção desse modelo de gestão, são aspectos que devem ser considerados.

Fica-se, então, na expectativa de que as ações implementadas pelos gestores entrevistados sejam ampliadas pelas novas lideranças, que venham a assumir futuramente a gestão do município objeto de estudo. Enseja-se, pois, que essa temática, seja objeto de estudo de outros pesquisadores e espera-se que os futuros trabalhos tragam elucidações concernentes às questões que nesse momento não conseguimos fazê-lo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Ed.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. São Paulo: Ed. FGV, 2006. p. 173-199.
- ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Número especial.
- ALVES, R. L.; PALHETA, G. C.; ANDRADE, O. F. de. Paragominas se torna exemplo de sustentabilidade combatendo o desmatamento na Amazônia. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, São Paulo, v. 11, n. 7, nov. 2015. Disponível em: <http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/view/111>. Acesso em: 13 ago. 2017.
- ANDRADE, S. A. M. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 1123-1137, nov./dez. 2004.
- ANDRÉ NETO, A. et al. **Empreendedorismo e desenvolvimento de novos negócios**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013. 137 p.
- ANDREWS, R. et al. Centralization, organizational strategy and public service performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 19, n. 1, p. 57-80, 2007.
- AZEVEDO, A. B.; PASSEGGI, M. C. **Narrativas das experiências docentes com o uso de tecnologias da educação**. São Bernardo do Campo: Editora Metodista, 2016.
- BACATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As regiões ganhadoras: distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Lisboa: Celta, 1994. p. 45-58.
- BAGGIO, A. F.; BAGGIO, D. K. Empreendedorismo: conceitos e definições. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, Passo Fundo, v. 1, n. 1, p. 25-38, 2014.
- BALLEJO, C. de J. **Empreendendo com sucesso**. 2009. 17 p. Projeto de Monografia (Graduação em Ciências Contábeis)-Faculdade Cidade Verde, Maringá, 2009.
- BAUMOL, W. J. Entrepreneurship in economic theory. **American Economic Review**, Nashville, v. 58, n. 2, p. 64-71, May 1968.
- BELEI, R. A. et al. O uso de entrevista, observação e videogravação em pesquisa qualitativa. **Cadernos de Educação FaE/PPGE/UFPel**, Pelotas, v. 30, p. 187-199, jan./jun. 2008.
- BELLONE, C. J.; GOERL, F. Reconciling public entrepreneurship and democracy. **Public Administration Review**, Washington, v. 52, n. 2, p. 130-134, Mar./Apr. 1992.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. 259 p.

BERGAMIN, M. S. **Paragominas a experiência para se tornar um município verde na Amazônia**. Belém: Marques Editora, 2015.

BOAVA, D. L. T.; MACEDO, F. M. F. Sentido axiológico do empreendedorismo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1-15.

BORGES, A. F.; LIMA, J. B. de; ANDRADE, D. M. Práticas de inovação em empresa familiar: estudo de caso. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 37-54, jul./set. 2014.

BORGES, D. A. H. **Empreendedorismo no setor público: a influência das características organizacionais**. 2015. 65 f. Monografia (Graduação em Administração Pública)- Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

BOZEMAN, B. **Public values and public interest: counterbalancing economic individualism**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 454 p.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/Con1988br.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF, 1995. 68 p.

BRASIL. Secretaria de Governo. **Apoio a Administração Municipal**. Portal Federativo. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. 414 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, crise e reforma: In: INCAO, M. A. d'; MARTINS, H. (Org.). **Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 171-212.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 50, n. 4, p. 5-30, out./dez. 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado e administração pública gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 49-84, jan. 1996.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 177 p.

BURGLEMANN, R. A. Designs for corporate entrepreneurship. **Californian Management Review**, Gainesville, v. 26, p. 154-166, 1983.

CALIXTO, L. Estudos de caso sobre custos ambientais: ênfase nos procedimentos metodológicos. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 87-109, mar./abr. 2009.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 6., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010. 1 CD-ROM.

CARELLI, F. P. L.; RODRIGUEZ, C. M. T. Interação Universidade Indústria para promover o empreendedorismo e a inovação: programa Inova Talentos IEL/PR. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2015, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa, 2015. 1 CD-ROM.

CARVALHO, M. do C. B. de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 19-29.

CERTEAU, M. de. **A invenção do cotidiano: 1 artes de fazer**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. 351 p.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIAVENATO, I. Novas abordagens na teoria administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 27-42, 1979.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. A carga tributária bruta brasileira de 2014 e a receita disponível por ente da Federação. **Estudos Técnicos CNM**, Brasília, DF, v. 8, p. 7-17, maio 2015.

CORNWALL, J. R.; PERLMAN, B. **Organisational entrepreneurship**. Irwin: Homewood, 1990. 221 p.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública: 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, out. 2008.

COVIN, J. G.; SLEVIN, D. P. A conceptual model of entrepreneurship as firm behavior. **Entrepreneurship Theory and Practice**, New Delhi, v. 16, n. 1, p. 7-25, Nov. 1991.

CROWE, J. The forging of judicial, political entrepreneurship and the reforms of william howard taft. **The Journal of Politics**, Amsterdam, v. 69, n. 1, p. 73-87, Feb. 2007.

CURRIE, G. et al. Entrepreneurial leadership in the english public sector: paradox or possibility? **Public Administration**, London, v. 86, n. 4, p. 987-1008, Dec. 2008.

DAS, T. K.; TENG, B. S. Trust, control and risk in strategic alliances: an integrated framework. **Organizational Studies**, Berlin, v. 22, n. 2, p. 251-283, Mar. 2001.

DASGUPTA, P. S.; HEAL, G. M. **Economic theory and exhaustible resources**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. 501 p.

DEFINIÇÃO Desenvolvimento de Comunidades Urbanas e Rurais em 1956, pela ONU. Rio de Janeiro: CBCISS, 1962. 25 p.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367 p.

DIEFENBACH, F. E. **Entrepreneurship in the public sector: when middle managers create public value**. Wiesbaden: Gabler Verlag, 2011. 205 p.

DINIZ, E. **Crise, reforma do estado e governabilidade: Brasil 1985-95**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997. 227 p.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000. 115 p.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001. 299 p.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 246 p.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 288 p.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo corporativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 184 p.

DOUGHERTY, K. J.; NIENHUSSE, H. K.; VEGA, B. E. Undocumented immigrants and state higher education policy: the politics of in-state tuition eligibility in Texas and Arizona. **The Review of Higher Education**, Ann Arbor, v. 34, n. 1, p. 123-173, Sept. 2010.

DRUCKER, P. Entrepreneurship in business enterprise. **Journal of Business Policy**, London, v. 1, p. 3-12, 1970.

DRUCKER, P. F. **Innovation and entrepreneurship: practice and principles**. London: Butterworth-Heinemann, 1985. 277 p.

DUARTE, T. **A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica)**. Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 2009. (CIES eWorking Paper, 60).

EMMENDOERFER, M. L.; VALADARES, J. L. Análise do fenômeno do empreendedorismo público em um estado membro do Brasil. **Tourism & Management Studies**, Faro, v. 10, p. 43-48, 2014. Número especial.

EMMENDOERFER, M. L.; VALADARES, J. L. Reflexões e perspectivas acerca da construção do conhecimento sobre empreendedorismo interno. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 88-117, maio/ago. 2011.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. 448 p.

FAORO, R. O terremoto como critério de governo. **Carta Capital**, São Paulo, n. 16, p. 24, nov. 1995.

FAVERO, C. G. **Avaliação de programas públicos: sistema de avaliação do programa nacional de gestão pública e desburocratização aplicado na marinha do Brasil: o caso do programa Netuno**. 2010. 239 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

FAYET, A. E. (Org.). **Gerenciar a inovação: um desafio para as empresas**. Curitiba: IEL/PR, 2010.

FERREIRA, A.; LEOPOLDI, M. A.; AMARAL, M. G. Poder público local, universidades e desenvolvimento regional: uma análise da Região do Médio Paraíba Fluminense. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 10, n. 1, p. 305-359, jan./abr. 2014.

FERREIRA, A. A.; REIS, A. C. F.; PEREIRA, M. I. **Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. 256 p.

FERREIRA, D. R. de F.; SILVA, J. M. da. Book reviews/resenhas de livros. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities Research Medium**, Ituiutaba, v. 4, n. 1, p. 254-258, jan./jun. 2013.

FILION, L. J. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 5-28, abr./jun. 1999.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: Ed. UEC, 2002. Apostila.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Barômetro da sustentabilidade do município de Paragominas**. Belém, 2016. 3 p.

GARCÍA-VILLAVERDE, P. M.; RUIZ-ORTEGA, M.; CANALES, J. I. Entrepreneurial orientation and the threat of imitation: the influence of upstream and downstream capabilities. **European Management Journal**, London, v. 31, n. 3, p. 263-277, June 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIMENEZ, F. A. P.; FERREIRA, J. M.; RAMOS, S. C. Configuração empreendedora ou configurações empreendedoras?: indo um pouco além de Mintzberg. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOY, A. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

GRIMM, H. M. The Lisbon Agenda and entrepreneurship policy: governance implications from a german perspective. **Public Administration**, London, v. 89, n. 4, p. 1526-1545, Dec. 2011.

HALL, R. H. **Organizations: structures, processes, and outcomes**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1996.

HASHIMOTO, M. **Organizações intra-empendedoras: construindo a ponte entre clima interno e desempenho superior**. 2009. 363 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

HENRIQUE, M. V. **Eficiência operacional no setor público: o caso da fundação de ação social de Curitiba à luz das contribuições das teorias da Inovação em serviços e custos de transação**. 2016. 108 p. Dissertação (Mestrado em Economia)-Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

HIGGINS, B. H. **Economic development principles, problems, and policies**. New York: Norton, 1959. 803 p.

HISRICH, R. D.; PETERS, M. P. **Empreendedorismo**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 592 p.

HISRICH, R. D.; PETERS, M. P.; SHEPHERD, D. A. **Empreendedorismo**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. 662 p.

HISRICH, R. D.; PETERS, M. P.; SHEPHERD, D. A. **Empreendedorismo**. 9. ed. Porto Alegre: AMDH, 2014. 456 p.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000. 226 p.

HORA, R. A. de A.; OLIVEIRA, O. V. de; FORTE, S. H. A. C. Governança corporativa no setor público e privado no contexto brasileiro: a produção e a evolução acadêmica em dez anos de contribuições. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 11., 2014, Resende. **Anais...** Resende: SEGeT, 2014. p. 1-16.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados e indicadores do município**. Paragominas, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pa/paragominas/panorama>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília, DF, 2014. 277 p.

JANOTTI, M. de L. M. **O coronelismo: uma política de compromissos**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. 88 p.

JUNQUEIRA, L. A. P. A descentralização e a gestão municipal da política de saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 21-22, 1996.

KANUFRE, R. A. M.; REZENDE, D. A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 638-652, out./dez. 2012.

KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. Facilitating public sector corporate entrepreneurship process: a conceptual model. **Journal of Enterprising Culture**, Oxford, v. 15, n. 3, p. 275-299, Sept. 2007.

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

KIRZNER, I. **Competition and entrepreneurship**. Chicago: Chicago Press, 1973. 256 p.

KLEIN, P. G. et al. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Review**, Essex, v. 7, p. 1-15, 2010.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise: Revista Acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KLERING, L. R.; SCHRÖEDER, C. da S. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 13, n. 2, p. 144-160, maio/ago. 2008.

KOCH, P.; WINDRUM, P. **Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management**. Cheltenham: E. Elgar, 2008.

KUHNERT, S. An evolutionary theory of collective action: schumpeterian entrepreneurship for the common good. **Constitutional Political Economy**, Amsterdam, v. 12, n. 1, p. 13-29, Mar. 2001.

LANA, B. M. H. **Intraempreendedorismo: uma análise das percepções do gestor sobre o perfil de seus funcionários**. 2010. 101 p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura, Belo Horizonte, 2010.

LECA, B.; NACCACHE, P. A critical realist approach to institutional entrepreneurship. **Organization**, Geneva, v. 13, n. 5, p. 627-651, Sept. 2006.

LEITE, L. de O.; REZENDE, D. A. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 459-493, mar./abr. 2010.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais**. 2009. 126 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUMPKIN, G. T.; DESS, G. G. Linking two dimensions of entrepreneurial orientation to firm performance: the moderating role of environment and industry life cycle. **Journal of Business Venturing**, New York, v. 16, n. 5, p. 429-451, Sept. 2001.

MACK, W. R.; GREEN, D.; VEDLITZ, A. Innovation and implementation in the public sector: an examination of public entrepreneurship. **Review of Policy Research**, Knoxville, v. 25, n. 3, p. 233-252, May 2008.

MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília, DF: ENAP, 1997. 61 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual da gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 290 p.

MAXIMIANO, A. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

MCCLELLAND, D. C. **A sociedade competitiva: realização e progresso social**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972. 582 p.

MEYNHARDT, T.; DIEFENBACH, F. E. What drives entrepreneurial orientation in the public sector?: evidence from Germany's Federal Labor Agency. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 22, n. 4, p. 761-792, Apr. 2012.

MILLER, D. The correlates of entrepreneurship in three types of firms. **Management Science**, Providence, v. 29, n. 7, p. 770-791, July 1983.

MILLER, D.; FRIESEN, P. H. Strategy-making and environment: the third link. **Strategic Management Journal**, Sussex, v. 4, n. 3, p. 221-235, July/Sept. 1983.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro: Hucitec; Abrasco, 1993.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONNERAT, C. N.; ALTAF, J. G. A gestão municipal como agente de desenvolvimento local: o caso três rios cidade empreendedora. In: SIMPÓSIO EM EXCELÊNCIA DE GESTÃO E TECNOLOGIA, 12., 2015, Resende. **Anais...** Resende: AEDB, 2015. p. 1-14.

MONTEIRO, J. V. **Economia e política: instituições de estabilização econômica no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997. 263 p.

MONTEIRO, J. V. **As regras do jogo: o plano real: 1997-2000.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000. 306 p.

MOON, M. J. The pursuit of managerial entrepreneurship: does organization matter? **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 59, p. 31-43, 1999.

MORAIS, M.; VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M.; TONELLI, D. Polissêmias do empreendedorismo no setor público. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 4, n. 1, 2015.

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, New Delhi, v. 24, n. 1, p. 71-91, 1999.

MORRIS, M. H.; KURATKO, D. F. **Corporate entrepreneurship.** Fort Worth: Harcourt College, 2002.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 87-96, 2007. Número especial.

NOGUEIRA, E. W. **A autonomia municipal: administrativa, política e financeira: estudo de caso de três municípios da grande Florianópolis, nos períodos de 1987/1988 e 1993/1994.** 1996. 197 p. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Brasília, DF: Zahar, 1997. 146 p.

OLIVEIRA, A. L. de et al. Reforma do estado e democracia brasileira. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. 4, n. 7, p. 46-62, ago. 2013.

OLIVEIRA, V. C. da S. et al. Combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: análise interpretativa de uma experiência contemporânea. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 113-134, mar. 2009.

OLIVEIRA, V. C. da S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 3. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994. 436 p.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** New York: Plume, 1992. 405 p.

PARAGOMINAS. Prefeitura Municipal. **Lei nº 848**, de 13 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Paragominas para o período de 2014-2017 e dá outras providências. Paragominas, 2013. 6 p.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005. 201 p.

PEREGRINO, F. O. de F. **A nova administração pública no Brasil (1995/2009)**: uma avaliação do modelo de organização social na área da ciência & tecnologia. 2009. 100 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PESSIN, M. A. **Empreendedorismo público na gestão municipal**: o caso do plano de desenvolvimento de competências da prefeitura de Curitiba. 2013. 170 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública)-Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

PINCHOT III, G. **Intrapreneuring**: porque você não precisa deixar a empresa para tornar-se um empreendedor. São Paulo: Harbra, 1985. 312 p.

RAINEY, H. G.; BOZEMAN, B. Comparing public and private organizations: empirical research and the power of the a priori. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 10, p. 447-469, 2000.

RAMAMURTI, R. Public entrepreneurs: who they are and how they operate. **California Management Review**, Berkeley, v. 28, n. 3, p. 142-158, Apr. 1986.

REIS, D. et al. Empreendedorismo e desenvolvimento local sustentável. **Caderno de Administração**, Maringá, v. 14, n. 2, p. 14-24, jul./dez. 2006.

REIS, E. P. dos; ARMOND, Á. C. **Empreendedorismo**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012. 370 p.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006. 134 p.

RIBEIRO, L. M. de P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. de. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. 1 CD-ROM.

RIBEIRO, S. M. R. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2002. p. 1-21.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROBERTS, N. C. Public entrepreneurship and innovation. **The Review of Policy Research**, Knoxville, v. 11, n. 1, p. 55-74, Mar. 1992.

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

RODRIGUES, A. G. S. **Stakeholders como empreendedores políticos: o caso do marco civil da internet no Brasil**. 2016. 112 f. Monografia (Graduação em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

SADLER, R. J. Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon. **Australian Journal of Public Administration**, Essex, v. 59, n. 2, p. 25-43, June 2000.

SANTIN, J. R.; FLORES, D. H. A evolução histórica do município no Federalismo Brasileiro, o poder local e o Estatuto da Cidade. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006.

SANTOS, A. M. et al. Empreendedorismo: inovação, criatividade e liderança. **Revista Visão**, Caçador, v. 5, n. 1, p. 56-68, jan./jun. 2016.

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Another production is possible: beyond the capitalist canon**. London: Verso, 2006. p. 17-62.

SCHNEIDER, M.; TESKE, P. E.; MINTROM, M. **Public entrepreneurs: agents for change in American government**. Princeton: Princeton University Press, 1995. 276 p.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. 3rd ed. New York: Harper-Collins, 1950. 431 p.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. A. Economic theory and entrepreneurial history. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 201-224, jul./dez. 2002.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. Cambridge: Harvard University Press, 1949. 255 p.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Campus, 1982. 163 p.

SEGATTO, M. **O desenvolvimento local a partir da teoria da complexidade: uma abordagem fenomenológica**. 2013. 92 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações)-Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

SERTEK, P. **Empreendedorismo**. Curitiba: Intersabares, 2012. 131 p.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESA. **Agenda de compromissos com os pequenos negócios para a geração de emprego e renda.** Brasília, DF, 2013. 112 p.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESA. **Conheça características importantes para o espírito empreendedor.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>>. Acesso em: 24 maio 2018.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, G. A. B. e. **Desenvolvimento local e gestão municipal:** um estudo sobre as políticas para atração de empresas no município de Araxá-MG. 2009. 164 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações)-Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

SOARES, W. D.; ESPINOSA, M. O município na constituição de 1988. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 1, n. 40, p. 1-19, ago. 2013.

SOUSA, J. L. de; PAIVA JUNIOR, F. G. de; LIRA, Z. B. A abordagem multidimensional do empreendedorismo no setor público: o caso da ação empreendedora da Fundação Joaquim Nabuco. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 11, n. 2, p. 337-354, jul./dez. 2010.

SOUZA, R. L. S. de. Gestão por competências no governo federal brasileiro: experiência recente e perspectivas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anais...** Madri: CLAD, 2004. p. 1-20.

STONE, J. B. **Public entrepreneurship in Florida local government administration.** Tallahassee: Florida State University, 1992.

SZMRECSÁNYI, T. Apresentação. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 201-202, jul./dez. 2002.

TEIXEIRA, M. A.; CARNEIRO, J. M. B. Os passos firmes e lentos da descentralização: quarenta anos de política local. In: HOFMEISTER, W. (Org.). **40 anos:** política, sociedade, cooperação internacional. Rio de Janeiro: K. A. Stiftung, 2009. p. 77-107.

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento:** critérios de análise. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012. v. 1, 264 p.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. p. 1-15.

TINOCO, J. E. P. Balanço social: balanço da transparência corporativa e da concentração social. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Rio de Janeiro, n. 135, p. 55-72, maio/jun. 2002.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004. 224 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. **Formação socioeconômica da Amazônia**. Belém, 2015. 640 p.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. A incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, n. 41, p. 82-98, abr. 2015.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 16, n. 5, p. 723-743, set./out. 2012.

VALADARES, J. L. et al. O fenômeno do empreendedorismo público: um ensaio sobre a aplicabilidade desse construto na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. p. 1-16.

VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Org.). **Propostas para uma gestão municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004. 188 p.

VIDAL, J. **Continuidade e mudança na gestão pública do estado do Pará**: uma introdução. Jundiaí: Paco, 2011. 188 p.

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 795-816, maio/jun. 2012.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (PREFEITOS MUNICIPAIS)

Projeto de Pesquisa - Mestrado Administração Pública Ufla Empreendedorismo na gestão pública municipal e suas implicações no desenvolvimento local

Mestrando: Everaldo França Nunes Data da entrevista: Abril a Maio/2017

ENTREVISTADOS 1: PREFEITOS

Início da entrevista (apresentação da pesquisa e dos objetivos) Informações básicas sobre o entrevistado e a Instituição

1. Qual o seu nome completo?
2. O senhor pode me informar a sua data de nascimento?
3. Qual o seu nível de escolaridade e formação?
4. Qual foi o período que o senhor foi prefeito do município de Paragominas? Houve recondução do mandato?
5. O senhor assumiu algum outro cargo na gestão municipal de Paragominas? Se afirmativo, qual foi o cargo e por quanto tempo atuou nele? Quais foram as principais realizações em cada um dos cargos?

CAMPO 1 - A História da Instituição

1. Como surgiu a ideia e a oportunidade do senhor ingressar na política local como candidato a prefeito de Paragominas? Como essa oportunidade foi aproveitada?
2. O senhor poderia me contar um pouco sobre a história das suas administrações frente à prefeitura de Paragominas?
3. Houve algum tipo de planejamento/preparação na implementação das políticas públicas municipais durante suas gestões como prefeito? Se sim, como aconteceu?
4. Nas suas gestões que tipos de inovações foram feitas em relação à prestação de serviços à comunidade? É possível detalhar essas ações?
5. Quem foram os principais atores responsáveis por estas novas práticas? Como isso era compartilhado entre os membros da equipe gestora?
6. O processo de desenvolver algo novo, fora do habitual exige algo específico ou especial? Se sim, o que?
7. Quais foram os pontos fortes das suas gestões?
8. Quais foram os pontos fracos das suas gestões?

CAMPO 2 - Ações Empreendedoras (Oportunidades, Processo e Resultados)

1. Como foi a evolução/crescimento da sua gestão ao longo dos anos? (Etapas, acontecimentos, datas, abertura e fechamento de serviços públicos, mudanças de foco, entrada em novos serviços, etc.)
2. Que fatores motivaram essa evolução? (o que levou a gestão a adotar novas posturas, mudanças, inovações, etc.)
3. As novas práticas implementadas foram resultados de treinamento formal (cursos, consultorias, parcerias), ou ocorreram como uma evolução prática?
4. O que o senhor entende como gestão empreendedora?
5. Em sua gestão foi adotado o princípio da gestão empreendedora? Se sim, o senhor pode me explicar como?
6. Quais foram os principais projetos, programas e ações que estavam ligados à gestão empreendedora? O senhor conseguiria citar detalhes dessas ações, serviços, obras e praticas?
7. Quais foram os resultados dessas ações e como se deu a participação da comunidade local nesse processo?
8. Ao longo do processo de ação existiu oportunidade de avaliar e reorientar as ações da gestão municipal (secretarias e departamentos) e mudar a forma de intervenção no município?
9. Foram encontradas dificuldades em unir a gestão empreendedora aos aspectos legais e aos princípios democráticos? O senhor poderia nos relatar quais foram os principais entraves?
10. Qual o grau de importância que senhor considera ter a gestão empreendedora para o fortalecimento do desenvolvimento local? E, baseado em sua experiência, quais ações e boas praticas o senhor aconselharia para outros gestores?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (SECRETÁRIOS MUNICIPAIS)

Projeto de Pesquisa - Mestrado Administração Pública Ufla Empreendedorismo na gestão pública municipal e suas implicações no desenvolvimento local

Mestrando: Everaldo França Nunes

Período da entrevista: Abril a Maio/2017

Entrevistado 2: Secretários Municipais

Início da entrevista (apresentação da pesquisa e dos objetivos) Informações básicas sobre o entrevistado e a Instituição

1. Qual o seu nome completo?
2. O senhor(a) pode me informar a sua data de nascimento?
3. Qual o seu nível de escolaridade e formação?
4. Qual foi o período que o senhor(a) foi secretário do município de Paragominas?
5. O senhor(a) assumiu algum outro cargo na gestão municipal de Paragominas? Se afirmativo, qual foi o cargo e por quanto tempo atuou nele? Quais foram as principais realizações em cada um dos cargos?

CAMPO 1 - A História da Instituição

1. Como surgiu a oportunidade do senhor(a) ingressar na gestão pública municipal de Paragominas? Como essa oportunidade foi aproveitada?
2. O senhor(a) poderia me contar um pouco sobre a história das suas administrações frente à secretaria municipal de educação de Paragominas?
3. Houve algum tipo de planejamento/preparação na implementação das políticas públicas municipais durante sua gestão como secretaria municipal? Se sim, como aconteceu?
4. Na sua gestão que tipos de inovações foram feitas em relação à prestação de serviços à comunidade? É possível detalhar essas ações?
5. Quem foram os principais atores responsáveis por estas novas práticas? Como isso era compartilhado entre os membros da equipe gestora?
6. O processo de desenvolver algo novo, fora do habitual exige algo específico ou especial? Se sim, o que?
7. Quais foram os pontos fortes da sua gestão frente à secretaria de educação?
8. Quais foram os pontos fracos da sua gestão frente à secretaria de educação?

CAMPO 2 - Ações Empreendedoras (Oportunidades, Processo e Resultados)

1. Como foi a evolução/crescimento da sua gestão ao longo dos anos? (Etapas, acontecimentos, datas, abertura e fechamento de serviços públicos, mudanças de foco, entrada em novos serviços, etc.)
2. Que fatores motivaram essa evolução? (o que levou a gestão a adotar novas posturas, mudanças, inovações, etc.)
3. As novas práticas implementadas foram resultados de treinamento formal (cursos, consultorias, parcerias), ou ocorreram como uma evolução prática? Por favor, explique detalhadamente como ocorreu.
4. O que a senhor(a) entende como gestão empreendedora?
5. Em sua gestão frente a secretaria foi adotado o princípio da gestão empreendedora? Se sim, a senhor(a) pode me explicar como?
6. Quais foram os principais projetos, programas e ações que estavam ligados à gestão empreendedora? O senhor(a) conseguiria citar detalhes dessas ações, serviços, programas e praticas? Quem foram os envolvidos? Como as ideias foram colocadas em pratica?
7. Quais foram os resultados dessas ações e como se deu a participação da comunidade local nesse processo?
8. Ao longo do processo da ação existiu oportunidade de avaliar e reorientar as ações da gestão municipal (secretaria e departamentos) e mudar a forma de intervenção no município?
9. Foram encontradas dificuldades em unir a gestão empreendedora aos aspectos legais e aos princípios democráticos? O senhor(a) poderia nos relatar quais foram os principais entraves?
10. Qual o grau de importância que a senhor(a) considera ter a gestão empreendedora para o fortalecimento do desenvolvimento local? E, baseado em sua experiência, quais ações e boas praticas a senhor(a) aconselharia para outros gestores?