



**JOSIEL LOPES VALADARES**

**SIGNIFICADOS DO EMPREENDEDORISMO  
NO SETOR PÚBLICO NO CONTEXTO  
MUNICIPAL BRASILEIRO**

**LAVRAS – MG**

**2016**

**JOSIEL LOPES VALADARES**

**SIGNIFICADOS DO EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO  
NO CONTEXTO MUNICIPAL BRASILEIRO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Doutor.

Orientadora

Dra. Ana Alice Vilas Boas

**LAVRAS – MG**

**2016**

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

Valadares, Josiel Lopes.

Significados do Empreendedorismo no Setor Público no  
Contexto Municipal Brasileiro / Josiel Lopes Valadares. – Lavras:  
UFLA, 2016.

266 p. : il.

Tese(doutorado)–Universidade Federal de Lavras, 2016.

Orientador(a): Ana Alice Vilas Boas.

Bibliografia.

1. Empreendedorismo no Setor Público. 2. Município. 3.  
Federalismo. 4. Políticas Públicas. I. Universidade Federal de  
Lavras. II. Título.

**JOSIEL LOPES VALADARES**

**SIGNIFICADOS DO EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO  
NO CONTEXTO MUNICIPAL BRASILEIRO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Doutor.

APROVADA em 15 de março de 2016.

Dr. Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo	UMINHO
Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer	UFV
Dr. Gustavo Costa de Souza	UFLA
Dr. Dany Flavio Tonelli	UFLA

Dra. Ana Alice Vilas Boas  
Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2016**

*A Deus, Cristiane e Laura*

DEDICO

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e aos membros do Departamento de Administração e Economia (DAE), pelos anos de convivência e pela oportunidade concedida para a realização do Doutorado.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), pela concessão da bolsa de estudos.

Ao Departamento de Ciências Administrativas (CAD) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por me dar condições de executar esta tese.

À professora Ana Alice Vilas Boas, pela orientação e pelo exemplo de amizade deixada ao longo desses anos. Sua dedicação, paciência e sabedoria tornaram os meus anos de doutorado mais amenos. A parceria, fruto de fé e amizade, me fez compreender que o caminho do doutorado pode ser mais leve e produtivo. O meu crescimento profissional se deve muito ao seu companheirismo e dedicação. Obrigado, Ana!

Ao professor Magnus Luiz Emmendoerfer, pelos anos de amizade, parceria e, principalmente, por aceitar em contribuir nesta pesquisa.

Aos professores Daniel Carvalho de Rezende, Dany Flavio Tonelli, Gustavo Costa de Souza e Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo, pelas contribuições e pela disposição em contribuir para minha tese.

Aos amigos Valderí Alcântara e Alex Macedo, por serem tão próximos e por contribuírem para o meu crescimento pessoal e profissional.

Aos amigos Paulo Henrique Leme, Juciara Alcântara e Layon César, por tornarem meus dias mais alegres num momento tão difícil do doutorado.

Aos amigos e família, Ronan Capobiango, Lúcia Botelho (sogra) e Gleiciane Botelho (cunhada), pelas orações e atenção durante todo esse tempo.

Aos meus pais, Rubens e Neuza, por acreditarem em mim e por me educarem no caminho correto.

À minha amada esposa, valente, amiga, psicóloga, parceira. A esta me faltam palavras para agradecer e dimensionar a sua representatividade em minha vida. Foi ela quem suportou minhas crises, alegrias e neuras. Foi ela quem sonhou comigo e acreditou que um dia pudesse ser Doutor. Muito obrigado, amor! Você é essencial para mim.

À minha filha, Laura, que, mesmo na barriga da sua mãe, participou dessa fase tão importante de construção da tese. Foram vários os momentos que ela teve que ficar acordada com o papai e sentir um pouco da tensão e da alegria desse momento.

A Deus, pela coragem, força, foco, determinação e fé. Obrigado por ter plantado em mim valores e comportamentos que nem mesmo sabia que tinha.

“Criar alguma coisa significa ter humildade e disponibilidade psicológica para tentar, expor-se, errar, recomeçar, modificar, experimentar, observar”.

Maria Ester de Freitas

## RESUMO

Nesta pesquisa objetivou-se compreender os significados do Empreendedorismo no Setor Público (ESP) no contexto dos municípios no Brasil. Em termos empíricos, a pesquisa baseia-se nas visões dos gestores das representações municipais e dos próprios gestores municipais. Para a sua operacionalização, buscou-se uma abordagem qualitativa baseada na pesquisa bibliográfica e documental, e na análise de entrevistas em profundidade e de notas de campo. Para a análise dos dados seguiram-se os procedimentos estabelecidos pela análise de conteúdo, com definições de categorias analíticas *a priori*. Demonstrou-se que o ESP tem tomado um sentido diversificado e paradoxal no contexto estudado. Nestes termos, enquanto há um potencial de renovação para o campo de públicas pela incorporação do ESP, há também o alerta de que, se não forem consideradas as gramáticas políticas presentes no contexto em que ele será incorporado, isso poderá representar riscos consideráveis para a manutenção do *ethos* republicano, acirrando uma cultura de competição e a busca de interesses particulares. Levando em consideração as características do desenvolvimento da administração pública no Brasil, o contexto das relações federativas e as significações que o ESP tem tomado neste contexto, sugere-se ser fundamental levar em consideração o entendimento de que o *ethos* da administração pública é distinto do *ethos* do setor privado. Em termos teóricos, deve-se levar em consideração que o conceito de ESP, advindo da literatura internacional, precisa ser tomado sob caráter subsidiário para que sejam mantidas as características do território local. Desenvolver o ESP, dessa maneira, implica em enxergar a administração pública como um elemento fundamental para a consecução das políticas públicas. Em outras palavras, é compreender que o ESP pode, inclusive, ser capaz de catalisar a busca por uma administração pública mais gerencial, dialógica e com foco em resultados.

Palavras-chave: Empreendedorismo no Setor Público. Município. Federalismo. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This research aims to understand the meanings of Entrepreneurship in the Public Sector (ESP) in the context of the municipalities in Brazil. Empirically based on the views of managers of municipal representations and the own cities. For its operation sought a qualitative approach based on bibliographic and documentary research, analysis of in-depth interviews and field notes. To analyze the data follow the procedures set by the Content Analysis with definitions of analytical categories a priori. This research showed that the ESP has taken a diverse and paradoxical meaning in the studied context. Accordingly, while there is a potential for renewal for the academic field of public by ESP incorporation there is also the warning that, if not consider the political grammars present in the context in which it will be incorporated into the ESP may present considerable risks for the maintenance of republican ethos intensifying a competition culture and the search for particular interests. Taking into account the characteristics of the development of public administration in Brazil, the context of federative relations and meanings that ESP has taken this context it is suggested that it is essential to consider understanding the ethos of public administration is distinct from the private ethos. In theoretical terms must be taken into consideration that the concept of ESP, brought from the international literature, should be taken as a subsidiary so that the characteristics are maintained in the local territory. Developing ESP, thus implies seeing public administration as a key element for the achievement of public policy. In other words, it is understood that the ESP may even be able to catalyze the search for a more managerial, dialogic and focusing on results public administration.

Keywords: Enpretreneurship in the Public Sector. City. Federalism. Public Policy.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais abordagens do empreendedorismo.....	32
Quadro 2: Definições e categorias centrais do ESP.....	37
Quadro 3: Diferenças entre o empreendedorismo público e privado .....	49
Quadro 4: Empreendedorismo e os contextos privado e público.....	54
Quadro 5: Definições e conceitos fundamentais da redução sociológica .....	62
Quadro 6: Definição das leis da redução sociológica e ideias centrais.....	65
Quadro 7: Desenvolvimento da administração pública no Brasil.....	88
Quadro 8: Constituições brasileiras .....	94
Quadro 9: Unidades de análise .....	109
Quadro 10: Lista de documentos analisados na pesquisa .....	113
Quadro 11: Perfil dos entrevistados .....	116
Quadro 12: Categorias analíticas de estudo .....	120
Quadro 13: Caracterização das organizações representativas.....	124
Quadro 14: Práticas empreendedoras premiadas no PSPE .....	126
Quadro 15: Principais desafios enfrentados pelos municípios .....	151
Quadro 16: Convergências e divergências dos discursos das organizações representativas e dos municípios .....	172
Quadro 17: ESP na visão dos gestores pesquisados .....	174
Quadro 18: Significações do ESP com base na fala dos entrevistados.....	179
Quadro 19: Exemplos de captação de recursos por ICMS .....	187
Quadro 20: Práticas empreendedoras nos municípios .....	190
Quadro 21: Motivação central para empreender no setor público .....	193
Quadro 22: Barreiras para o ESP .....	196

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.....	45
Figura 2: Modelo de empreendedorismo corporativo no setor público .....	52
Figura 3: Visão sistêmica da tese (Framework).....	103
Figura 4: Principais desafios enfrentados pelos municípios .....	154
Figura 5: Principais parcerias municipais no que tange à representatividade...	165
Figura 6: Grau de contribuição das organizações representativas para os municípios.....	171
Figura 7: Elementos essenciais do ESP .....	177
Figura 8: Contribuições do ESP no contexto municipal.....	191
Figura 9: Ator/organização mais propícia a empreender no setor público .....	199

## LISTA DE SIGLAS

AMM	Associação Mineira de Municípios
AMMA	Associação dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira
ABM	Associação Brasileira de Municípios
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Empreendedorismo corporativo
EP	Empreendedor público
EPP	Empresa de pequeno porte
EPr	Programa Estado Para Resultados
ESP	Empreendedorismo no setor público
EUA	Estados Unidos da América
FJP	Fundação João Pinheiro
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ISS	Imposto Sobre Serviço
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
MBC	Movimento Brasil Competitivo

MP	Microempresa
NPM	<i>New Public Management</i>
OCPF	Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
PAC	Programa Aceleração do Crescimento
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNUD	Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria público-privada
PSPE	Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor
RS	Redução sociológica
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

## SUMÁRIO

1	Introdução .....	16
2	A significação do ESP pela comunidade científica internacional.....	25
2.1	Empreendedorismo e ESP .....	28
2.2	Definições de ESP .....	34
2.3	Abordagens teóricas do ESP.....	42
2.4	Similaridades e Divergências entre Empreendedorismo e ESP.....	48
3	Um olhar crítico sobre a incorporação de conceitos estrangeiros no setor público .....	56
3.1	A redução sociológica.....	57
3.2	A nova ciência das organizações .....	71
4	Caracterização da administração pública no Brasil .....	80
4.1	Desenvolvimento da administração pública .....	80
4.2	Federalismo brasileiro e a descentralização das políticas públicas.....	93
5	Procedimentos metodológicos .....	105
5.1	Abordagem de pesquisa .....	105
5.2	Delimitação do estudo e escolha das unidades de análise .....	108
5.3	Técnicas de coleta de dados.....	112
5.4	Técnicas de análise de dados .....	118
6	Evidências do ESP em nível municipal no Brasil.....	123
6.1	Visão das organizações representativas .....	123
6.1.1	Desafios e práticas de ESP no contexto dos municípios brasileiros	134
6.2	Visão dos gestores municipais: desafios e evidências de ESP.....	149
7	Significação(ões) do ESP em âmbito municipal: elementos essenciais, práticas e resultados .....	174
8	Contributos para o ESP no contexto brasileiro .....	202

9 Conclusões .....	224
REFERÊNCIAS.....	234
ANEXO 1 .....	259
ANEXO 2 .....	262

## **1 Introdução**

O contexto de mudanças que têm permeado a administração pública nos últimos anos, sobretudo pelas (de)limitações que o pensamento reformista acarretou para o desenvolvimento deste campo, tem sido objeto de pesquisa para alguns estudiosos que têm procurado prever o futuro deste campo (FARAZMAND, 2012; RAADSCHELDERS, 2011). No Brasil, o ano de 2015 representou um marco importante para o debate sobre essas mudanças. No mês de novembro daquele mesmo ano, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) completou vinte anos. O PDRAE representou uma tentativa, dos governantes do Estado brasileiro, de tornar a administração pública mais gerencial, principalmente no plano político e administrativo (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Neste contexto de mudanças, com a publicação do PDRAE, o Estado brasileiro, por meio do governo Fernando Henrique Cardoso, tinha o objetivo “reduzir o custo Brasil, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada” (SILVA, 2001, p. 3). Sua base de atuação, proposta pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, foi a análise de que as mudanças incorridas na administração pública mundial também seriam necessárias ao Brasil (ABRUCIO, 2007).

Nos vinte anos que se passaram desde a criação do PDRAE, pode-se observar que a Reforma Gerencial impactou substancialmente o aparelho do Estado brasileiro. Um dos impactos mais evidentes foi a incorporação de conceitos, práticas e desafios que antes não constituíam elementos caracterizadores de seu ambiente (BERGUE; KLERING, 2010). Em outras palavras, nas últimas décadas, este campo tem experimentado importantes mudanças que propiciaram a incorporação de vários elementos que dantes não eram tão centrais para o imaginário interpretativo dos agentes públicos. Nesse sentido, no vocabulário dos agentes públicos passaram a estar presentes categorias

como tecnologia, gerenciamento de processos, padronização de atividades, flexibilidade administrativa, reforma administrativa, inovação e empreendedorismo, dentre outros conceitos típicos do contexto das organizações privadas (BERGUE; KLERING, 2010; DIEFENBACH, 2011; FARAZMAND, 2012; MORAIS et al., 2015).

Essas categorias, no entanto, para alguns, é preocupante, pois a aproximação com o contexto privado, muitas vezes, revela o desconhecimento do *ethos* e do *habitus* presentes em cada setor. As diferenças se estabelecem desde a origem até a finalidade de cada organização, evidenciando um descompasso no que se refere à transposição de conceitos, técnicas e práticas, caso não se leve em consideração uma adaptação destes elementos ao contexto a ser incorporado (BERGUE, 2011; GUERREIRO RAMOS, 1965, 1989). Estudos recentes alertam sobre o uso abusivo de transferências de conceitos, práticas e tecnologias estrangeiras para organizações distintas, inclusive para aquelas provenientes da administração pública (ABRAHAMSON, 1996; BERGUE; KLERING, 2010; CALDAS; WOOD JUNIOR, 1997; PAULA, 2005; SERVA, 1992; WOOD JUNIOR; PAULA, 2002).

O debate sobre as transplantações de conceitos estrangeiros para as organizações públicas, então, passou a ser necessário, nas últimas décadas, no Brasil. Como dito anteriormente, a partir do momento em que os conceitos, técnicas e práticas de gestão presentes no setor privado passaram a ser vistos como técnicas relevantes para o desenvolvimento da administração pública, tornou-se necessário o debate mais aprofundado sobre as possíveis contradições e paradoxos que eles trariam para as organizações públicas (DIEFENBACH, 2009).

O debate torna-se ainda mais relevante quando se olha para o contexto mundial, que preservava o interesse nos ideais reformistas (KETTTL, 2006). Nos anos 1970 surgiu o movimento do neoliberalismo, amparado pelos governos da Inglaterra, de Margareth Thatcher e dos Estados Unidos, de Ronald Reagan.

Alinhado com os pensamentos de pesquisadores como Friederich Haiek e Milton Friedman, esse movimento contribuiu para a construção de uma perspectiva mais flexível e gerencial da administração pública. Governantes e pensadores inseriram no debate a predisposição em tornar a administração pública semelhante à administração do setor privado (ANDREWS, 2000; IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2011), ideia que se consubstanciava na centralidade de uma gestão profissionalizada e instrumentalizada com foco em resultados. Um dos jargões mais utilizados era ‘deixe o administrador administrar’, o que representava o potencial do gestor público técnico em conduzir a administração pública ao alcance de suas finalidades (NUNBERG, 1998).

Estas ideias foram incorporadas pela doutrina que ficou conhecida mundialmente como a *New Public Management* (NPM), corrente que propunha a aplicação das práticas empresariais no setor público, desconsiderando suas características e potencialidades idiossincráticas (DIEFENBACH, 2009; HOOD, 1991; POLLITT, 2000). Neste modelo, como dito anteriormente, a visão predominante era da incorporação de práticas gerenciais das empresas no setor público. Muitos consideravam que a gestão deveria ser um pressuposto comum em ambos os setores (IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2011; NUNBERG, 1998). Em outras palavras, os propositores desta doutrina estavam negando o choque de racionalidades que poderia existir na adaptação de práticas do setor privado no setor público. A gestão passa, então, a ser o elemento promotor de melhores serviços e de equilíbrio aos Estados (PAULA, 2005). A materialização deste pensamento está relacionada às reformas administrativas que como uma onda alcançaram tantos países de centro como os países subdesenvolvidos (HENISZ; ZELNER; GUIKKÉN, 2005; KETTL, 2006; PAGE, 2005). Isto quer dizer que, na NPM, as reformas administrativas representariam a atitude de governos em tornar a administração pública mais dinâmica e sensível em contextos de crises.

Apesar de um ambiente favorável à consecução da NPM, nem todos concordam com esses preceitos. No meio acadêmico, várias pesquisas surgiram, no intuito de questionar o *status* de ‘panaceia’ que tomou as reformas administrativas. As críticas surgiram, principalmente, porque denotariam um ‘modismo’ gerencial (WOOD JÚNIOR; PAULA, 2002) e por propagar a *Management Industry* (COSTA; BARROS; SARAIVA, 2014). Embora houvesse conflitos, esta doutrina impactaria de todo o modo a forma de pensar a administração pública nos anos 1990 e 2000.

Foi no contexto da NPM que o empreendedorismo ganhou expressão e visibilidade como um recurso que pode ser instrumentalizado para a gestão pública. A discussão sobre o empreendedorismo na administração pública fortaleceu-se a partir da obra original de David Osborne e Ted Gaebler, intitulada *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, publicada em 1992, lançada no Brasil em 1994, com o título ‘Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público’ (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Apesar do caráter de novidade do empreendedorismo na administração pública, colocado por Osborne e Gaebler (1994), a discussão sobre a incorporação do Empreendedorismo no Setor Público (ESP) é anterior à NPM. Esta discussão remonta-se aos anos 1965, quando Elinor Ostrom desenvolveu um trabalho denominado *Public entrepreneurship: a case study in ground water basin management* (OSTROM, 1964). Além do trabalho de Ostrom, houve outras publicações científicas sobre este fenômeno nas décadas de 1960 a 1980 (BAUMOL, 1968; DIVER, 1982; FREEMAN, 1982; MARK, 1959; WAGNER, 1966).

Segundo Osborne e Gaebler (1994, p. 12), a questão do governo empreendedor surgiu da tese de ‘reinvenção dos governos’, ou seja, partiu da premissa de que o “tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial,

com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem”. Para os autores, governos com esta configuração atenderam bem às expectativas de sua época, no entanto, ao longo dos anos, se afastaram das necessidades da sociedade. Nesse sentido, “tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 13).

A obra destes autores, de certa forma, influenciou o interesse de muitos governantes em nortear o discurso governamental na perspectiva do ESP. São muitos os exemplos importantes, como a própria gestão de Bill Clinton, nos Estados Unidos da América e a proposta de Reforma Administrativa no Brasil, no ano de 1995 (KETTLE, 2006).

Especificamente, no Brasil é marcante, desde a implementação da Reforma Gerencial, em 1995, a aproximação de diálogos empreendedores na gestão pública. Tanto é que, em entrevista recente, o autor do PDRAE, Luiz Carlos Bresser Pereira, revelou conversas pessoais com Osborne (autor de “Reinventando o governo”) e, inclusive, apreço pelas teses de seu livro (LEITE, 2014b). Consubstanciado com este fato, têm sido vistos, no Brasil, nos últimos anos, governos locais que têm buscado implementar práticas empreendedoras na tentativa de alcançar suas metas de desempenho e também uma decisão mais técnica e ágil (GUIMARÃES; PORDEUS; CAMPOS, 2010; IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2011; VILHENA et al., 2006).

Um dos casos bem conhecidos, tanto no ambiente profissional quanto acadêmico, é o projeto Choque de Gestão, implementado no estado de Minas Gerais, Brasil (GUIMARÃES; PORDEUS; CAMPOS, 2010; VILHENA et al., 2006). Neste programa foi criada uma orientação empreendedora para a consecução de projetos e, inclusive, para a busca por maiores resultados naquele estado. Além disso, também foi criado, na estrutura administrativa daquele estado,

um cargo denominado de empreendedor público, com atribuições voltadas para o fortalecimento do protagonismo e da implementação de políticas públicas (GUIMARÃES; BERNARDI, 2010). Vários outros estados membro do Brasil, como Maranhão e Santa Catarina, implementaram práticas reformistas, como se observa na pesquisa de Imasato, Martins e Pieranti (2011).

Recentemente, estas práticas têm sido fomentadas no âmbito dos municípios brasileiros. Organizações e associações municipais, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Movimento Brasil Competitivo (MBC), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), o Portal do Desenvolvimento Local, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) têm se articulado na tentativa de criar espaços de discussão, aprimoramento e técnicas para implementar práticas empreendedoras nos municípios brasileiros. Este movimento de implementação do ESP em âmbito municipal tem revelado um caráter aglutinador de interesses, tanto do poder Executivo quanto do Legislativo, talvez porque as dificuldades relacionadas à captação de recursos, profissionalização da gestão, capacitação e questões político/partidárias têm demandado um novo perfil de agente público.

A despeito desse ambiente propício ao ESP, enquanto no setor privado as contribuições e os desafios do empreendedorismo têm sido extensivamente estudados, no setor público, no Brasil, eles não têm despertado o interesse de acadêmicos. No que tange à produção acadêmica nacional, observa-se que, nos principais periódicos indexados e que são fonte de busca para pesquisadores no Brasil, como aqueles presentes nos critérios estabelecidos pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), a produção é muito incipiente. Apesar de os pesquisadores em administração pública no Brasil demonstrarem pouco interesse pelo tema, pode ser que haja uma forte crença de que o empreendedorismo não seja algo que ‘pertença’ ao contexto ‘público’, apesar de se manifestar nele. Embora haja certa desconfiança quanto ao ESP, não

se pode negligenciar o quanto estas práticas têm sido centrais para o estabelecimento dos objetivos de uma administração pública gerencial/empreendedora com foco na flexibilidade, no desempenho e na eficiência.

Diante desta contextualização, a delimitação do problema desta pesquisa segue orientada no sentido de trazer contributos para o campo de públicas no que tange à análise, à compreensão e à reflexão dos potenciais, limitações e contradições do ESP no contexto municipal no Brasil. Dessa forma, o problema de pesquisa que norteou a construção desta tese foi: como o empreendedorismo no setor público pode ser compreendido no contexto dos municípios brasileiros?

Diante da problemática levantada, buscou-se evidenciar prováveis implicações do ESP na administração pública no contexto municipal. Nestes termos, o objetivo geral desta tese foi **compreender os significados do Empreendedorismo no Setor Público (ESP) no contexto dos municípios no Brasil.**

Especificamente pretendeu-se:

- descrever as principais evidências do ESP em âmbito municipal (tanto no contexto das organizações representativas quanto nos próprios municípios) no Brasil;
- compreender os significados do ESP na administração municipal, no Brasil;
- analisar o que as significações do ESP revelam no contexto municipal no Brasil, a partir de seus contributos e limitações.

A realização desta pesquisa se justifica pela busca por compreender um fenômeno atual para a administração pública e pelo impacto político social que tal fenômeno pode trazer para as relações entre Estado, mercado e sociedade. Esta

delimitação foi norteada pelo próprio diagnóstico da atual administração pública no Brasil. São três as esferas de análise: a federal, a estadual e a municipal. Por entender que a esfera municipal é um elemento substancial da Federação brasileira e que os esforços de implementação do ESP nesta esfera têm sido expressivos, o recorte desta pesquisa foi direcionado por esta esfera de análise. Além disso, buscou-se articular os elementos da teoria e da prática, na tentativa de compreender quais as categorias podem ser compreendidas da realidade local estudada.

Ao optar por um posicionamento teórico crítico, concorda-se com Andion (2012), Box (2005), Fadul e Silva (2009), Fadul, Silva e Silva (2012) e Jun (2006), em estudar a administração pública por um viés interpretativista. Entende-se que, ao buscar novas epistemologias para a compreensão de fenômenos inerentes ao campo da administração pública, contribui-se para a necessária renovação desse campo.

A partir da interpretação de que esse campo é formado por uma estrutura democrática e sob um *ethos* republicano, compreende-se que a busca por uma administração pública voltada para o interesse público e a entrega de um serviço de qualidade superior é cada vez mais relevante (PIRES et al., 2014). Neste momento, toma-se como tese o fato de que o ESP é uma metacategoria de reinterpretação dos conceitos, práticas e conteúdo de gestão na administração pública no Brasil. Esta reinterpretação não deixa de levar em consideração que, embora o ESP tenha por base a questão técnica, ou seja, a gestão, não se trata de utilizar de práticas já consolidadas no setor privado para que se tenham decisões consistentes. Outrossim, a ressignificação do ESP insere-se na possibilidade de construção de mecanismos gerenciais contextualizados com o local de incorporação. Nesse contexto, Fadul, Silva e Silva (2012) evidenciam que a renovação do campo de administração pública é necessária para que se tenha um olhar mais aguçado das questões presentes nesse contexto.

Dito isso, esta pesquisa se configura como uma resposta ao desafio de compreender a administração pública por meio de uma visão mais integrada, não polarizada e dicotômica. Compreende-se que as práticas de ESP serão tomadas por muitas categorias presentes no contexto social, político, econômico, cultural e administrativo, impactando diretamente o futuro deste nobre campo.

Em termos operacionais, além desta introdução, esta tese está organizada da seguinte maneira: na segunda parte discutem-se os principais conceitos envolvidos na discussão sobre o Empreendedorismo no Setor Público (ESP). Parte-se, primeiramente, da compreensão do próprio conceito de empreendedorismo para, depois, evidenciar as particularidades e os debates sobre o ESP na literatura específica. Na terceira parte expõe-se o posicionamento teórico crítico de análise desta tese e discutem-se as principais contribuições de Alberto Guerreiro Ramos para a administração pública e a incorporação do ESP no contexto de estudo. Na quarta parte, são caracterizados os principais elementos constitutivos da administração pública brasileira, a partir da apresentação de seu desenvolvimento, de suas perspectivas federativas e também do papel do município na descentralização das políticas públicas. Na quinta parte são evidenciados os pressupostos metodológicos desta tese, com foco na abordagem de pesquisa, métodos de coleta e análise de dados. São destaque nesta seção as considerações sobre o *locus* de pesquisa e das categorias analíticas utilizadas. Na sexta, sétima e oitava partes são relatados os resultados, considerando as evidências do ESP, suas ressignificações em âmbito municipal e as reflexões sobre seus contributos e limitações para a administração pública em âmbito municipal no Brasil. Por fim, na nona parte, são apresentadas as considerações finais, as recomendações e as conclusões.

## **2 A significação do ESP pela comunidade científica internacional**

O debate sobre o ESP no contexto internacional tem sido profícuo. São muitas as pesquisas que têm evidenciado um interesse recente, mas notório, pela busca pelo entendimento dos impactos e contradições do empreendedorismo nas organizações públicas (DIEFENBACH, 2011; MORAIS; VALADARES; EMMENDOERFER, 2013). Segundo Klein et al. (2010), a própria desaceleração da economia mundial, após 2008, tem elevado o interesse de implementar o ESP, pois uma série de novas questões tem impactado o setor público e também a relação entre os setores público e privado. Nesse sentido, os agentes públicos têm buscado inovar e experimentar novos processos de gestão de políticas públicas e os órgãos públicos passam a ter um papel mais ativo na criação de produtos e processos inovadores, tornando mais dinâmicas as relações existentes dentro e fora do sistema governamental.

Este movimento, segundo Engel, Fisher e Galetovic (2006) e Morris (2007), tem direcionado a atuação dos governos para uma forma mais empresarial, legitimando a iminente discussão do ESP. Exemplos desta atuação mais dinâmica podem ser a privatização de setores que, tradicionalmente, eram regulamentados pelo governo, o uso da tecnologia de informações, a terceirização global das funções da administração pública e o estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP). Corroborando os argumentos anteriores, Moraes et al. (2015) afirmam que o ESP está em pleno crescimento e a busca por evidenciar as categorias e elementos que dão suporte à incorporação deste fenômeno no setor público é essencial para a contextualização deste debate na administração pública no Brasil.

Shockley, Frank e Stough (2002) concordam com a ideia de que o ESP não é um conceito novo. As origens dessa discussão remontam às décadas de 1950 e 1960. Uma das primeiras discussões sobre o ESP pode ser visualizada no trabalho do cientista político Mancur Olson, publicado em 1965, com o título de

*The logic of Colettive Action*, no qual ele identificou os empreendedores públicos como sendo um grupo amplo de indivíduos que contribuem para a elaboração de políticas que geram resultados coletivos – aqui o ESP era denominado Empreendedor Político (WAGNER, 1966). Ainda naquela década, mais precisamente no ano de 1964, Elinor Ostrom escreveu sua dissertação, denominada *Public entrepreneurship: a case study in gorund water basin management*, na qual definiu a concepção de ESP de uma maneira tripartite, em que a atividade de gestão é uma função essencial para a organização pública, impactando diretamente em sua capacidade de inovar. Em termos de análise, para a autora, a diferença crucial entre o ESP e o empreendedorismo privado reside nas restrições impostas sobre primeiro (considerando o contexto das organizações públicas), como as regras constitucionais e os atos administrativos (OSTROM, 1964).

Embora a ideia de ESP tenha surgido efetivamente na década de 1960, segundo Shockley, Frank e Stough (2002), o contexto da época não contribuiu para a real incorporação e instrumentalização do conceito nas organizações públicas. O ano 1970 tornou-se, então, um momento propício para que as ideias e os modelos de empreendedorismo tomassem centralidade nas organizações públicas. Impulsionadas por mudanças contextuais importantes, as teorias do ESP começaram a tomar forma. Em outras palavras, os pesquisadores da administração pública viram o ESP como alternativa para implementar uma visão mais objetiva e flexível na administração pública.

Como dito anteriormente, um dos fatores que mais contribuíram para que o ESP se concretizasse como uma possibilidade de renovação da administração pública foi o próprio movimento da *New Public Management* (NPM). Esta corrente pautou-se na busca pela incorporação do discurso empresarial no setor público (HOOD, 1991; POLLITT, 2000), sendo um movimento com alcance global, implementado em diversos países (KETTLE, 2006; PAGE, 2005). Dentre

as principais premissas da NPM, destacam-se a orientação para o mercado, a orientação para *stakeholders* (externos) e os cidadãos vistos como cliente (POLLITT, 2000). Diefenbach (2009) acrescenta que a NPM tinha como objetivos estratégicos a busca por maiores níveis de eficiência, eficácia e produtividade e a redução de custos, que incluía medidas de *downsizing*, terceirização e privatização de serviços.

Assim como o modelo da NPM, difundido e implementado pelos ideais anglo-saxões, como aqueles presentes no discurso da líder britânica Margareth Thatcher e do governista estadunidense Ronald Reagan, o ESP tornou-se uma alternativa para a difusão de uma visão mais flexível e estratégica para os governistas, ainda na década de 1970. A discussão sobre suas contribuições norteou a agenda de governos de todo o mundo (IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2011). Estas decisões, no entanto, não relativizaram as potenciais limitações da incorporação de uma visão privada no setor público, tornando a retórica do ESP uma alternativa clássica para o discurso de governistas – retórica baseada nos resultados que o ESP poderia trazer. No entanto, não mencionavam as contradições presentes nesses resultados (DIEFENBACH, 2011; OSBORNE; GAEBLER, 1994).

No que tange à incorporação do ESP, dessa maneira, a década de 1980 foi marcante para a Administração Pública mundial. Além do a florado modelo da NPM, o discurso neoliberal tomou um sentido de reação ideológica contra os pensamentos intervencionistas do Estado, impactando a forma de conceber a administração pública e impulsionando o modelo da NPM (ANDREWS; KOUZMIN, 1998; PAULA, 2005). Como base do discurso neoliberal, evidenciam-se as obras de Friedman (1977) e Haiek (2010), os quais remontariam todo o argumento neoliberal, apontando para uma cultura de mercado no setor público. Essa cultura propiciaria maior flexibilidade e uma possibilidade de romper com as crises correntes.

Com a disseminação da NPM e do neoliberalismo, segundo Edwards et al. (2006), o discurso do empreendedorismo tornou-se parte do discurso do gerencialismo. Na base desta discussão estava o interesse em deixar que os gerentes tenham a liberdade de gerenciar – particularmente utilizando conceitos advindos do setor privado como *benchmarking* –, passando a legitimar um serviço público que age de maneira gerencial, ou seja, como uma antiburocracia – aqui pensando na burocracia disfuncional –, capaz de inovar e de propiciar riscos (EDWARDS et al., 2006). Vale mencionar que, quando a cultura do *management* adentra as portas do setor público, uma das maiores perdas das organizações públicas reside no aspecto da democracia, pois a técnica torna-se o elemento norteador de todas as decisões (PAULA, 2005). O ESP passa a ser compreendido a partir da capacidade das organizações públicas de fomentar a eficiência, a flexibilidade administrativa e a capacidade de se adaptarem em ambientes com constante turbulência e competitividade. O empreendedor, dessa forma, é concebido como aquele que gera inovações tanto para organizações públicas como as do setor privado (KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009).

Na literatura específica, são várias as definições do ESP que remetem a abordagens diferentes no que tange à compreensão do fenômeno. Esta diversificação das definições evidencia certa polissemia do termo (MORAIS et al., 2015). Para compreender estes sentidos, na seções seguintes evidenciam-se as principais conceituações e abordagens do ESP encontradas na literatura.

## **2.1 Empreendedorismo e ESP**

As definições variadas do ESP remetem a uma possibilidade interessante no que concerne à discussão sobre empreendedorismo. Antes de definir especificamente o ESP, no entanto, cabe lançar mão de alguns conceitos sobre empreendedorismo vistos na literatura dominante. Nesta literatura, segundo Hébert e Link (1989), estão presentes pelo menos três tradições econômicas

centrais para o entendimento do empreendedorismo que são a Germânica, que tem como unidade de análise central a inovação (SCHUMPETER, 1934); a de Chicago, com a discussão de que o empreendedorismo está voltado para a capacidade de tomada de decisões em condições de risco (KNIGHT, 1921) e c) a Austríaca, com a definição de que o empreendedor é o ator que está em alerta para as oportunidades do ambiente (KIRZNER, 1979).

A **corrente Germânica**, representada por Joseph Schumpeter, define o empreendedor como um indivíduo que toma iniciativas para criar novos produtos, processos ou serviços (RODRIGUEZ; GIMENEZ, 2005). Segundo Schumpeter (1976, p. 36, grifo nosso),

Produzir novas coisas não é apenas um processo distinto, mas é um processo que produz consequências, as quais formam uma parte essencial da realidade capitalista. A completa história econômica do capitalismo seria diferente do que é se novas ideias tivessem sido regular e correntemente adotadas naturalmente por todas as firmas para cujos negócios elas fossem relevantes. Mas isso não aconteceu. Na maioria dos casos, **apenas um homem ou alguns deles veem as novas possibilidades e estão aptos a lutar contra as resistências e dificuldades com que a ação sempre se encontra, fora dos caminhos normais da prática.**

Observa-se que, na visão deste autor, o empreendedor se diferencia dos outros homens por ter a iniciativa, por fazer diferente e por buscar novos caminhos e possibilidades para implementar sua ideia, isto é, ele rompe com o naturalizado e, a partir disso, consegue inovar (BULA, 2012; BULL; WILLARD, 1993; COSTA; BARROS; CARVALHO, 2011; SANTIAGO, 2009; SWEDBERG, 2000). Segundo Swedberg (2000), Schumpeter é a principal referência na literatura sobre empreendedorismo e um dos principais conceitos do autor é o de destruição criativa. Além disso, para Swedberg (2000) as ideias de Schumpeter analisou diferentes aspectos do empreendedorismo em diferentes períodos da sua vida, como, por exemplo, teoria econômica, psicologia, sociologia e histórica

econômica. Seu pensamento influenciou toda a história do pensamento econômico. Sobre isso, Swedberg (2000) complementa que os escritos de Schumpeter sobre empreendedorismo dividem-se em dois momentos. Até cerca de 1940, o interesse estava em desenvolver suas próprias ideias sobre empreendedorismo e integrar um novo sistema de teoria econômica centrado em torno da mudança econômica ou desenvolvimento. Durante sua última década de vida (morreu em 1950), Schumpeter tentou esboçar um programa de investigação do empreendedorismo a partir da história econômica. Apesar destes diferentes períodos, a perspectiva central do pensamento de Schumpeter é a de que o elemento que permite o desenvolvimento é a inovação, na qual a figura do empreendedor é relevante (BITTAR; BASTOS; MOREIRA, 2014).

Segundo Martes (2010), a inovação, para Schumpeter, significa produzir um desequilíbrio e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico. Empreender, na visão de Schumpeter, significa

inovar a ponto de criar condições para uma radical transformação de um determinado setor, ramo de atividade, território, onde o empreendedor atua: novo ciclo de crescimento, capaz de promover uma ruptura no fluxo econômico contínuo, tal como descrito pela teoria econômica neoclássica. A inovação não pode ocorrer sem provocar mudanças nos canais de rotina econômica (MARTES, 2010, p. 260).

O empreendedor, dessa maneira, é o indivíduo capaz de combinar os meios produtivos que são aqueles que propiciam o desenvolvimento econômico. Dentre as atividades centrais do empreendedor está introduzir novos bens, métodos de produção, novos mercados e novas fontes fornecimento de matérias-primas (SCHUMPETER, 1976). No geral, uma crítica bem central à perspectiva de Schumpeter é a de que ele constrói um empreendedor com qualidades que vão além daquelas presentes no perfil humano, ou seja, “ora se aproxima do ‘herói’, ora se aproxima de uma espécie de ‘super-homem’” (MARTES, 2010, p. 261).

Na **Escola de Chicago**, a principal figura é Frank Knight. De acordo com sua visão, o empreendedor tem a principal função de assumir riscos diante de uma condição de incerteza (BULA, 2012; SWEDBERG, 2000). Em outras palavras, na visão de Knight (1921), a função central do empreendedor é assumir a incerteza relativa à sua ação, protegendo, assim, todas as outras partes interessadas no projeto. Isto quer dizer que, na visão desse autor, o fator de distinção do empreendedor é a capacidade de lidar com as incertezas, ou seja, com o risco inerente ao projeto que será implementado. Na visão de Klein (2008), esta postura indica uma inter-relação entre o resultado da firma e a incerteza, e, nesse processo, a incerteza é que media a probabilidade do resultado para a firma. Dessa forma, para haver um empreendedor, na perspectiva de Knight, há a necessidade da propriedade de recursos, ou seja, dos recursos e ativos organizacionais (BITTAR; BASTOS; MOREIRA, 2014).

Na **Escola Austríaca**, as contribuições mais relevantes foram deferidas por Israel Kizner. Na visão de Bula (2012), enquanto o objetivo de Schumpeter era explicar o desenvolvimento do sistema capitalista a partir da destruição criativa, ou seja, da capacidade do empreendedor em inovar, Kizner foca em responder como funciona a economia de mercado, ou seja, o processo que leva a economia para um equilíbrio. Nesta perspectiva, Kizner (1979) aponta que a característica mais importante do empreendedor não está somente em romper com as atividades rotineiras, mas sim em perceber as novas oportunidades que outras pessoas ainda não têm notado. Nesse sentido, o empreendedorismo vai além da introdução de novos produtos, novas técnicas de produção ou habilidades. O principal papel do empreendedor é estar em alerta para as oportunidades de mercado (TANG; KACMAR; BUSENITZ, 2012).

Na visão de Hebert e Link (1989), a essência do empreendedorismo, definido na perspectiva de Kizner, está no fato de o empreendedor ficar alerta para as oportunidades de lucro. Segundo Faia, Rosa e Machado (2014, p. 199), o estado

de alerta é essencial para a “compreensão sobre como surgem novas ideias, auxiliando alguns indivíduos a identificarem mudanças no ambiente e possibilidades negligenciadas por outros”. Este estado de alerta “permite reconhecer as oportunidades, mesmo com pistas limitadas” (FAIA; ROSA; MACHADO, 2014, p. 199). Além disso, o estado de alerta contribui para que o empreendedor seja

sensível a informações sobre objetos, incidentes e padrões de comportamento no ambiente, com especial sensibilidade para os problemas de clientes e fornecedores, necessidades não atendidas e interesses e novas combinações de recursos (ARDICHVILI; CARDOZO; RAY, 2003, p. 113).

As categorias centrais dessas abordagens analisadas podem ser visualizadas no Quadro 1.

Quadro 1: Principais abordagens do empreendedorismo

Abordagem		Autor principal	Categoria central para a definição de empreendedorismo
Economia	Germânica	Joseph Schumpeter	Inovação/destruição criativa
	Chicago	Frank Knight	Tomada de decisão em ambiente de incerteza
	Austríaca	Israel Kizner	Estado de alerta para oportunidades
Ciências Sociais	Sociologia	Max Weber	Tipo social; racionalidade limitada
	Psicologia	David McClelland	Perfil empreendedor; autorrealização

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bula (2012). Bull e Willard (1993), Hebert e Link (1989), Rodrigues e Gimenez (2005), Santiago (2009) e Swedberg (2000).

As perspectivas econômicas são relevantes para a interpretação das definições de ESP. No entanto, observa-se, no Quadro 1, que não são os economistas, apenas, que deram contribuições para a teoria do empreendedorismo. É importante também mencionar outras possibilidades de entendimento do empreendedorismo para além da abordagem econômica. Nessa perspectiva, é possível dar destaque à influência das ciências sociais, como a

sociologia e a psicologia. Sobre esta perspectiva, Costa, Barros e Carvalho (2011) e Swedberg (2000) destacam as contribuições de Max Weber, de Émile Durkheim e de Karl Max, dentre outros autores, como o psicólogo David McClelland. Não é objeto desta pesquisa aprofundar em cada uma dessas abordagens, no entanto, vale destacar as principais contribuições de Max Weber e David McClelland, por terem um direcionamento efetivo na teorização do ESP.

Max Weber dá destaque ao papel da religião no processo de consolidação no pensamento empreendedor. Nesta perspectiva, no contexto dos alemães, o autor concluiu que

alguns ramos do protestantismo (calvinismo, pietismo, metodismo e seitas batistas), por causa de sua fé e da ética que proferiam, deram uma importante contribuição para a formação do espírito que impulsiona a economia ocidental moderna (SANTIAGO, 2009, p. 93).

Segundo Martes (2010), a concepção de empreendedor em Weber alinha-se com a ideia de um tipo social. Para Weber, o empreendedor porta uma ética distinta dos indivíduos pré-capitalistas, ou seja, ele é fruto de uma sociedade capitalista moderna. São características do empreendedor a firmeza de caráter e a capacidade de agir. Além disso, ele é tomado como portador de uma racionalidade limitada e movido por valores. A definição de empreendedor de Max Weber, segundo Martes (2010) e Swedberg (2000), aproxima-se da concepção de Schumpeter ao buscar entender o empreendedor pelas categorias que não privilegiam somente os aspectos econômicos, como a motivação, o aspecto cognitivo e a sua própria ação.

A contribuição de David McClelland reside na compreensão dos fatores que motivam a realização e a iniciativa empreendedora. A conhecida escola comportamentalista do empreendedorismo – da qual David McClelland um dos líderes – caracterizou-se pela tentativa de apropriação das teorias humanistas da administração, principalmente as comportamentais, e aplicá-las no contexto do

empreendedorismo para buscar determinados traços que poderiam compor o perfil empreendedor (HASHIMOTO, 2009; SADLER, 2000). A formação deste perfil passou a ser interpretada a partir das influências do ambiente no qual o empreendedor está inserido, tomando como principal premissa do comportamento empreendedor a busca pela autorrealização (MCCLELLAND, 1961). Vale ressaltar que McClelland “contribuiu por demais no sentido de estabelecer um elo entre a iniciativa empresarial e o crescimento econômico” (SANTIAGO, 2009, p. 95).

Diante destas premissas sobre as abordagens centrais do empreendedorismo, é possível avançar nos conceitos implementados na literatura sobre o ESP. Cabe salientar que uma característica marcante nessa literatura é que o debate sobre o ESP ainda está em aberto (DIEFENBACH, 2011). Dessa forma, ainda há espaço para contribuições ao desenvolvimento do ESP para as pesquisas que procuram contextualizar as práticas empreendedoras em ambientes distintos.

## **2.2 Definições de ESP**

Dentre as conceituações correntes, é possível observar a influência das abordagens do empreendedorismo anteriormente discutidas. Segundo Kuhnert (2001), a base para se construir uma ação empreendedora coletiva pode ser encontrada em Schumpeter. O ESP é visto como um fenômeno gerador de mudanças e seu fim mais esperado é o desenvolvimento social. A ação do empreendedor é fundamental para o alcance de tal desenvolvimento, pois é ele que tem a capacidade de incitar as mudanças necessárias para que determinada organização, território ou instituição alcance soluções inovadoras para os problemas encontrados em seu contexto. Analoui, Moghimi e Khanifar (2009) inserem no debate que o ESP tende a amplificar o crescimento, a produtividade e a competitividade local por meio da busca pelas oportunidades e direcionamento, por meio do fomento, das organizações públicas e privadas.

Para Young, Francis e Young (1999), o ESP vai além, pois os empreendedores são os indivíduos que trabalham em agências fomentadoras de pequenos empreendimentos, dando base, por meio de consultorias, à construção de parcerias entre o governo local, estatal e federal com as organizações presentes no mercado. Além disso, o ESP pode estar relacionado à formação de burocratas, ou seja, aqueles que têm cargos de confiança nos governos. Entendido dessa forma, o empreendedor é capaz de exercer liderança em projetos dentro do aparato estatal e contribuir para o governo vigente. Segundo Rourke (1981), o empreendedor público (EP) tem três características principais, que são: é hábil com assuntos relacionados à publicidade; tem grande influência (poder) dentro do aparelho do Estado, tomando decisões políticas (a influência desses atores pode ser, por vezes, até maior que a dos políticos eleitos) e é capaz de gerar um contexto antidemocrático nos sistemas governamentais, em razão do interesse individual.

Bernier e Hafsi (2007) conceituam o ESP pela perspectiva organizacional. Segundo o autor, os empreendedores têm a capacidade de desenvolver projetos para a reinvenção das organizações públicas por meio de sistemas que garantam a eficiência e a eficácia dos governos. O foco é, explicitamente, a questão administrativa, ou seja, os empreendedores, neste contexto, são aqueles que conseguem estabelecer melhorias contínuas nos processos administrativos dos governos e, a partir disso, criam mecanismos para o desenvolvimento coletivo da organização pública.

Segundo Meynhardt e Diefenbach (2012), o ESP se sustenta a partir de uma lógica de mudanças dentro do ambiente organizacional. Trata-se de analisar o comportamento dos empreendedores para estabelecer as bases para o ESP. Sobre esse comportamento, Zampetakis e Moustakis (2010) apontam que, no setor público, ele está relacionado às combinações inovadoras que determinado servidor público utiliza para criar valor (esse valor pode estar relacionado ao bem-estar social, bem como às melhorias da eficiência e da eficácia das organizações),

envolve habilidades de transcender as condições limítrofes da burocracia, além de possuir visão estratégica, contribuir para a criação e a manutenção de um ambiente de trabalho proativo e também ser orientado para mudanças. Além disso, Meynhardt e Diefenbach (2012) apontam que o comportamento empreendedor sustenta a orientação empreendedora da organização que, segundo Covin e Slevin (1991) e Rauch et al. (2009), é estabelecida a partir das categorias proatividade, risco e inovação.

Sob uma perspectiva mais estratégica, Luke e Verreynne (2006) apontam que o ESP tem conotações estratégicas quando se manifesta a partir da presença de empresas públicas empreendedoras orientadas para a identificação das oportunidades, da inovação, da aceitabilidade de riscos, da flexibilidade, da visão e do crescimento para atender às demandas sociais. Isto dá base para o que Exton (2008) aponta como o desenvolvimento de líderes empreendedores no setor público. Para a autora, o governo tem a capacidade de incentivar o comportamento empreendedor, mas, para isso, é necessária a redução do caráter ambíguo e inconsistente dos objetivos organizacionais. Os maiores entraves para o aparecimento desses líderes, segundo a autora, residem na falta de flexibilização, nos baixos recursos, nas restrições legais e na própria cultura organizacional do setor público. Para que o comportamento empreendedor seja fomentado no setor público, a autora aponta que é preciso fixar metas e objetivos capazes de serem mensurados nas organizações públicas, alinhando-se com as necessidades apontadas por Luke e Verreynne (2006) sobre o desenvolvimento de um comportamento empreendedor estratégico.

Como dito, a diversidade dos conceitos de ESP pode gerar certa confusão ao leitor. No entanto, as categorias centrais das definições não se alteram muito. Corroborando as afirmações dos autores supracitados, no Quadro 2 evidenciam-se a conceituação de outros pesquisadores sobre ESP e a categoria central que

permeia cada conceituação. Salienta-se que as categorias centrais pouco se modificam no decorrer das conceituações.

Quadro 2: Definições e categorias centrais do ESP

<b>Definição</b>	<b>Categorias centrais</b>	<b>Autores</b>
Ocorre sempre que um ator político está atento e age em potencial nas oportunidades de lucro, movendo-se, assim, o sistema no qual o ator está incorporado em direção ao equilíbrio.	Busca por oportunidades; equilíbrio	Shockley et al. (2006)
Define-se como um indivíduo ou grupo de indivíduos que se comprometem na atividade desejada para iniciar mudanças dentro da organização. Implica em adaptar, inovar e facilitar risco. As metas e os objetivos pessoais são menos importantes do que a geração de um bom resultado para a organização pública.	Comprometimento; riscos	Kearney et al. (2007)
Ocorre quando um indivíduo observa e atua sobre uma oportunidade de resultados em termos políticos.	Resultados políticos	Holcombe (2002)
É um processo de introdução de inovação para a prática do setor público. [...] A geração de uma ideia inovadora; a concepção e a transformação da ideia em prática no setor público.	Inovação	Roberts (1992) e Roberts e King (1991)
Processo de identificação e busca de oportunidades por indivíduos e/ou organizações. Além disso, este processo é, muitas vezes, caracterizado pela inovação, a assunção de riscos e a proatividade.	Riscos e Oportunidades	Currie et al. (2008)
Processo de criação de valor para os cidadãos, reunindo combinações únicas de recursos públicos e/ou privados para explorar as oportunidades sociais. [...] implica um papel inovador, proativo do governo na sociedade na direção da melhoria da qualidade de vida. Inclui geração de receitas alternativas, melhoria dos processos internos e desenvolvimento de novas soluções para as necessidades sociais e econômicas inadequadamente satisfeitas.	Valor público; governo e sociedade; proatividade.	Morris e Jones (1999)
Utilização dos recursos em novas maneiras de maximizar a produtividade e eficácia.	Produtividade e Eficácia	Osborne e Gaebler (1992)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Diefenbach (2011, p. 33).

Com a análise das definições colocadas no Quadro 2 observa-se que o ESP contribui para a promoção de um setor público mais inovador e dinâmico (RAMAMURTI, 1986). Além disso, elementos como busca de oportunidades, inovação, riscos, comprometimento dos servidores públicos e busca por novas oportunidades passam a lastrear a atuação do agente público, seja ele político (eleito ou nomeado) ou, mesmo, servidor público. Além disso, apesar de a literatura sobre o ESP ser bastante diversificada, ainda é possível observar o anseio por equilibrar os objetivos das organizações com as necessidades dos cidadãos.

A conceituação de Morris e Jones (1999) corrobora este conceito ao alertar para a necessidade de delimitação do contexto do ESP à administração pública, no que tange à criação de valores voltados para a qualidade de vida dos cidadãos. O empreendedor público passa a contribuir efetivamente para a elevação do nível de autonomia, da visão de futuro e da cultura de riscos no setor público (BELLONE; GOERL, 1992). Além disso, o ESP gera um estado de alerta para as oportunidades no setor público, pois a capacidade de coordenar as ações de outras pessoas para cumprir os objetivos é marcante nos empreendedores públicos (SCHNEIDER; TESKE; MINTROM, 1995). Esta aproximação teórica refere-se à perspectiva austríaca de Kizner. Outra contribuição importante é que os empreendedores públicos geram a implementação de ideias inovadoras nas organizações em que estão inseridos (ROBERTS, 1992), a expansão dos objetivos (CURRIE et al., 2008), a alteração do modo como os recursos públicos estão alocados, aumentando a eficiência organizacional, a elevação da qualidade da prestação dos serviços públicos e a geração de valor público (BERNIER; HAFSI, 2007).

No âmbito de todas estas potencialidades do ESP, vale alertar sobre a necessidade de conciliar os valores democráticos fundamentais de prestação de contas, participação dos cidadãos, formulação de políticas públicas voltadas para

o bem público com as políticas e as estratégias de implementação do ESP nas organizações públicas (BELLONE; GOERL, 1992). Deve-se ressaltar que, segundo Currie et al. (2008), o empreendedor público tem a capacidade de identificar oportunidades no mercado a partir de uma ótica política, aperfeiçoando o desempenho organizacional. Diretamente relacionado a esta capacidade está o comportamento empreendedor em relação ao aumento do potencial de inovação da organização pública. Outras capacidades inerentes aos líderes empreendedores são a competência interpessoal de lidar com os atores presentes no contexto organizacional e a contribuição para um ambiente onde o risco não é demonizado, melhorando a forma da gestão do setor público.

Na tentativa de compreender a manifestação do ESP, Sadler (2000) aponta que a apropriação do empreendedorismo nas organizações públicas é a materialização do desejo organizacional por mudar, adaptar, auferir riscos e inovação, conseguindo, assim, alcançar os objetivos propostos pelas organizações. Segundo o autor, as organizações públicas que conseguem desenvolver uma capacidade empreendedora conseguem sobreviver em ambientes turbulentos, tomam decisões de forma coletiva e têm baixa utilização de consulta pública na tomada de suas decisões, o que, por sua vez, propicia um ambiente de autonomia para os agentes públicos e uma melhor performance organizacional, facilitando a manifestação de uma cultura empreendedora dentro da organização.

Segundo Kearney, Hisrich e Roche (2007), o ESP facilita a inovação organizacional de forma constante e adéqua a organização de forma eficiente às mudanças ambientais. Segundo os autores, o empreendedorismo é fomentado estritamente por organizações que facilitam e encorajam a inovação. Zampetakis e Moustakis (2007) contribuem com este debate ao admitirem que o ESP é representado pelas práticas empreendedoras no setor público, a partir da aplicação da cultura empreendedora que traz consigo a geração de ideias e inovações,

contribuindo para o desenvolvimento local. Para tanto, os autores valorizam a importância do *endomarketing* na propagação desta cultura empreendedora a partir de políticas de treinamento, *job rotation*, prêmios e bonificações.

Neste âmbito, o empreendedor público é desafiado por processos burocráticos, regulação massiva dos custos, multiplicidade e ambiguidade de objetivos, necessidade de uma gestão mais participativa e democrática, intervenção política na administração e aversão ao risco. Carece, então, de investimento no estabelecimento de objetivos claros, um ambiente de trabalho mais coeso, mais autonomia para a tomada de decisão, políticas de gestão de pessoas mais flexíveis e que valorizem o mérito, menor intervenção política e ambiente competitivo (SADLER, 2000).

Especificamente em relação ao nível de burocracia presente no setor público, Baez e Abofalia (2002) evidenciam que os empreendedores públicos têm como objetivo modificar a rotina organizacional, utilizando novas informações, novas tecnologias e mudanças nas políticas governamentais. No contexto político, alguns autores estabelecem direcionamentos para ESP a partir do direcionamento político e estatal, por meio da elaboração de políticas públicas.

Segundo Westlund (2011), o empreendedorismo toma conotações políticas no setor público no momento em que a busca por oportunidades altera as relações de poder e de influências no nível organizacional. Entretanto, para Fink e Wagner (2013), a questão política torna-se a parte dos empreendimentos no setor público que tem como produto principal o atendimento a demandas sociais, como o tratamento de água, o controle de doenças, etc. Provost (2003) admite que a questão política estabelece uma base para a exploração de condições políticas e econômicas no intuito de implementar novos e inovadores programas, gerando modificações nos resultados das políticas públicas.

Crowe (2007) acrescenta que os empreendedores políticos são capazes de liderar o estabelecimento de ações criativas e engenhosas utilizando a questão

política como fator elementar e propiciador da criação de novas políticas públicas ou agências burocráticas, criação de novas instituições ou a transformação de alguma existente. Na opinião de Javeline (2003), o *political entrepreneurship* se manifesta na articulação de movimentos sociais. Segundo a autora, o *political entrepreneur* tem a capacidade de facilitar protestos, incentivando o comportamento cidadão e a motivação pessoal por orgulhar-se de participar do movimento. Essas pessoas assumem os custos de uma ação coletiva, tendo a responsabilidade de assumir os custos da ação coletiva, articular parcerias e tornar o evento efetivo. Sendo assim, esse indivíduo se porta como um líder político, perseguindo interesses pessoais dentro da carreira política. Enfim, para Martin e Thomas (2013), o ESP, ao tomar conotações políticas, pode promover mudanças estruturais no setor público.

Há, ainda, neste conceito, a discussão sobre o enfoque externo do ESP que reside na discussão sobre o fomento de políticas empreendedoras. Segundo Hölzl (2010), trata-se de políticas de incentivo para a abertura de novos negócios. As ações relacionadas a estas políticas são a redução de barreiras à entrada e ao crescimento das firmas no mercado, de financiamentos, de subsídios à inovação e a criação de leis para a redução de custos econômicos e sociais das falências. Sobre estas políticas empreendedoras, Grimm (2001) admite que o objetivo é a promoção de novas empresas e o estímulo ao comportamento empreendedor. Dessa forma, estas políticas propiciam um ambiente de estímulo ao empreendedorismo concernente ao campo do emprego, infraestrutura, tecnologia de informação, inclusão social e desenvolvimento sustentável. Segundo Dougherty, Nienhusser e Vega (2010), os *policy entrepreneurs* assumem o papel de elaborar, definir e apontar os problemas sociais, construir coalizões políticas e promover mudanças viáveis para os problemas sociais.

Vale mencionar que nem sempre a criação do empreendedorismo dentro das organizações públicas se relacionará com a criação de ações voltadas para o

bem-estar da sociedade, pois a ênfase pode estar nos resultados que o ESP pode trazer para a organização, ou seja, a ênfase é estabelecida com ênfase fiscal ou social (MEYHARDT; DIENFENBACH, 2012).

Diante destas definições do ESP, observa-se uma centralidade de duas dimensões que são o enfoque interno e o enfoque externo. Na dimensão interna observa-se a atuação do agente público na promoção do ESP, ou seja, com suas habilidades consegue contribuir para o melhoramento da qualidade da gestão. Já sob o enfoque externo, é central a contribuição do ESP na promoção de políticas públicas de desenvolvimento social e econômico.

### **2.3 Abordagens teóricas do ESP**

A discussão sobre as abordagens teóricas do ESP passa pela discussão tanto no contexto da ciência política quanto na própria administração pública. Segundo Zerbinati e Souitaris (2007), são três correntes de estudos para a discussão do ESP: a ciência política, a administração pública e os estudos de negócios. A percepção dos argumentos centrais de cada um desses campos é valiosa para uma análise do ESP a partir de ângulos distintos.

Sobre **a corrente da ciência política**, durante os anos 1980, John Kingdon introduziu conceito de empreendedor político para analisar a formação da agenda política dentro do governo federal dos Estados Unidos. O autor descreveu os empreendedores políticos como defensores que estão dispostos em investir seu tempo, energia, reputação e dinheiro para promover uma busca por resultados solidários na gestão pública.

Na visão de Howlett, Perl e Ramesh (2013), John Kingdon foi responsável pelo desenvolvimento de um quadro analítico das influências estatais, no que tange ao processo de montagem de agenda pública. Explora-se o papel dos empreendedores de política pública nos contextos interno e externo ao governo. Busca-se compreender, dessa maneira, o papel dos empreendedores políticos na

perspectiva da construção e da utilização de mudanças na agenda formal dos governos.

Segundo Jones (1978), passou-se a considerar o empreendedor político alguém com a capacidade de compartilhar o interesse de fornecer um bem coletivo ou objetivo comum e que acredita que haja benefícios para si mesmo. Na visão deste autor, o empreendedor político teria como característica marcante a capacidade de efetuar cálculos racionais, dedicado, fundamentalmente, à atividade econômica e ao fornecimento de bens coletivos. Nesse sentido, o empreendedor político se comportaria como um líder político que maximiza o valor esperado de suas políticas e teria a capacidade de gerar novas receitas para a organização em que trabalha. Em outras palavras, o empreendedor político era concebido como *homo economicus politicus*, isto é, um ator econômico com racionalidade perfeita e que tomava decisões com base em informações completas no cenário da política de mercado.

É a partir desta perspectiva que a teoria dos múltiplos fluxos – no que tange a estudos sobre formação da agenda pública – que se elabora o contexto de análise do papel do empreendedor político. Segundo Gottens et al. (2013, p. 512-513), essa teoria

preconiza a presença da ambiguidade na tomada de decisão em função de três fatores: (i) participação fluida pela grande rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias; (ii) preferências vulneráveis, vez que os tomadores de decisão não compreendem com clareza o impacto de suas decisões e, portanto, não conseguem se posicionar em relação às diferentes alternativas diante deles; (iii) tecnologias mal definidas, especialmente no setor público, marcado por crescente interdependência, disputas intra e intergovernamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e de responsabilidades. Ambiguidade está relacionada à presença de ambivalência, ou seja, à presença simultânea de diferentes interpretações, muitas vezes conflitantes, sobre um mesmo fenômeno. Incerteza, por outro lado, decorre da ausência de informação.

Na visão de Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), a agenda governamental é influenciada por vários fatores. No entanto, três elementos são essenciais para a dinâmica das decisões. Tanto a descoberta e o reconhecimento da existência de um determinado problema social, quanto a implementação de estratégias alternativas para conceituá-lo e a situação do contexto político, administrativo e legislativo vão impactar a tomada de decisão dos gestores (CAPELLA, 2007; KINGDON, 2003). Isto quer dizer que vale analisar se este ambiente é favorável ou não ante a tomada de decisão sobre a agenda.

Na teoria dos múltiplos fluxos, como colocado anteriormente, o empreendedor de políticas públicas é essencial para a consecução dos objetivos. Na Figura 1 fica evidenciado esse papel.

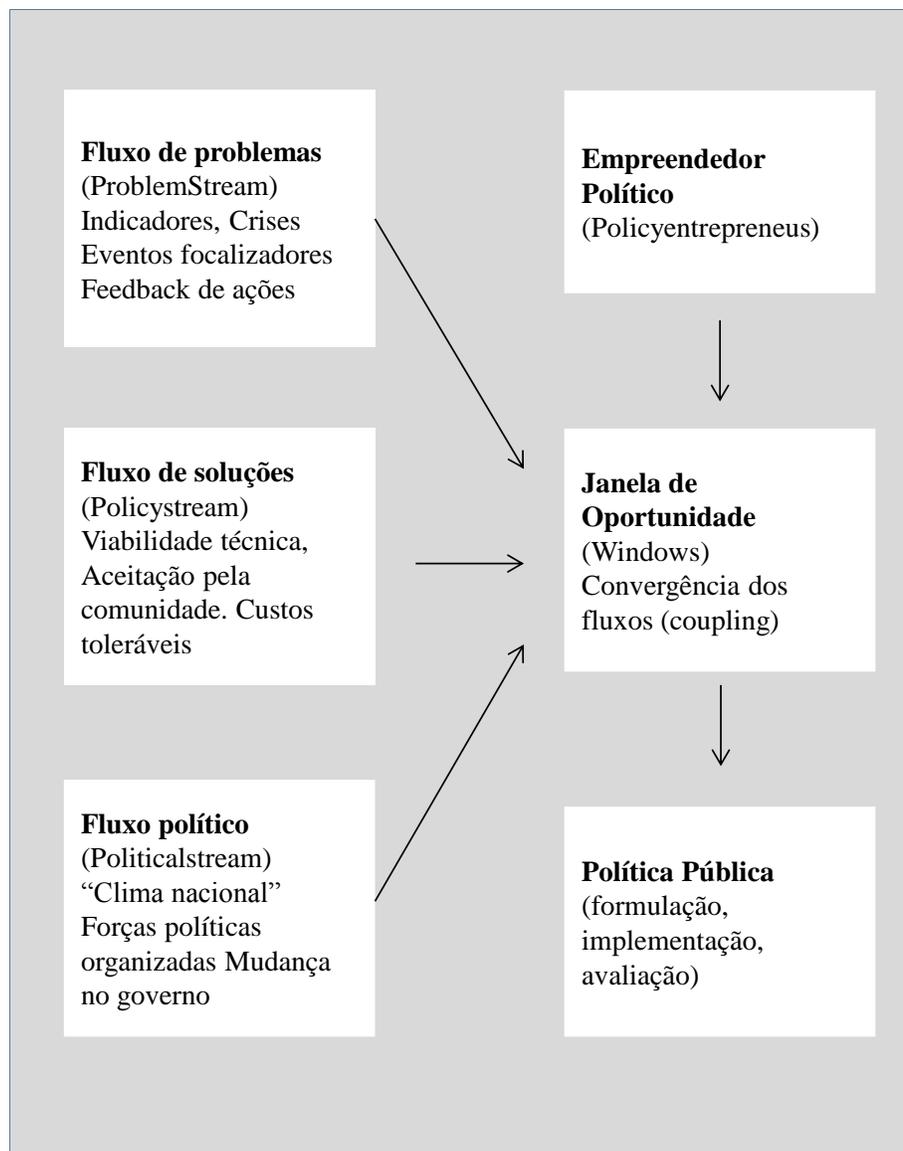


Figura 1: O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon  
 Fonte: Gottens et al. (2013, p. 513).

A categoria fluxo dos problemas evidencia como são reconhecidos os elementos que delineiam a composição da agenda governamental (KINGDON, 2003). A categoria fluxo das soluções relaciona-se aos ideais e proposições no que

tange à aceitação na rede de políticas, ou seja, os exames de sua viabilidade – inclusive gestão dos custos da alternativa – e a própria aceitação da comunidade. Na categoria fluxo político, os elementos clima nacional, forças políticas organizadas e mudanças no governo evidenciam o grau de adaptabilidade da teoria que, por sua vez, considera os conflitos existentes em determinado governo, no que tange à implementação da agenda.

Os empreendedores de políticas públicas, segundo Kingdon (2003), surgem como peça fundamental da integração dos fluxos dos problemas, ou seja, os empreendedores políticos têm papel fundamental no alcance dos resultados das políticas públicas. Nesse sentido,

A integração dos três fluxos – problemas, alternativas e política – é denominada como a abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. O fechamento das janelas pode ocorrer após a tomada de alguma decisão, pelo fracasso em buscar uma solução, pela perda de visibilidade da questão, por mudanças do pessoal envolvido no tema ou simplesmente por não haver uma alternativa de ação disponível (GOTTEMS et al., 2013, p. 513).

Essa análise é importante no que tange à perspectiva do ESP pela perspectiva da ciência política, pois é atribuído ao empreendedor de políticas públicas um aspecto estratégico referente à sua capacidade de implementar, em momento oportuno, ações inovadoras e soluções para problemas existentes e a inclusão de determinado tema na agenda (LEITE, 2014a). Assim, os empreendedores de políticas públicas são centrais na dinâmica das tomadas de decisões no contexto de agenda (HOWLETT; PERL; RAMESH, 2013). A atuação desse ator político é, portanto, capaz de influenciar consideravelmente a inclusão de determinada pauta na agenda governamental (KINGDON, 2007).

Na **literatura sobre administração pública**, o foco de pesquisa deslocou-se, passando dos políticos para os gestores públicos (ZERBINATI;

SOUTARIS, 2007). Os pesquisadores passaram a focar a atenção no ESP como um meio de tornar as organizações mais eficientes e bem sucedidas. Ramamurti (1986) define os empreendedores públicos como os indivíduos que buscam iniciar, manter ou contribuir para que as organizações do setor público tornem-se mais focadas em seus resultados. Nesta corrente, o foco reside na descrição prática daquilo que os empreendedores públicos podem realizar.

Nesse movimento, mais marcante após a década de 1990, surgem livros interessantes sobre o assunto, com foco baseado, principalmente, em experiências empíricas de alguns governos, deixando a pesquisa acadêmica formal em segundo plano (ZERBINATI; SOUTARIS, 2007). Tem-se como exemplo a obra amplamente divulgada de Osborne e Gaebler (1994). Esta obra, considerada um dos mais importantes e populares livros da administração pública, por Kasdan (2012) e Raadschelders (2012), baseia-se na narrativa das experiências de ESP no setor público dos EUA. Outro exemplo é a obra de Leadbeater (1997), relatando as experiências britânicas com o chamado empreendedorismo social. O autor narra sobre o papel dos empreendedores sociais em inovar e resolver problemas sociais, como a criminalidade civil e a dependência de drogas.

O surgimento do interesse pelo ESP levantou o debate sobre a responsabilidade democrática dos gestores públicos e dos políticos (ZERBINATI; SOUTARIS, 2007). No entanto, alguns autores, como Kearney, Hisrich e Roche (2009), levantaram a hipótese de que as diferenças entre os setores público e privado não permitiam a adoção do ESP. Nesta linha, o autor argumenta que o empreendedorismo inclui características antidemocráticas, como a forte dependência de dominação e coerção. Há também autores, como Sadler (2000), que evidenciam os riscos desta implementação por conta da própria característica fundamental dos empreendedores: a busca pela autorrealização. Isto transformaria o empreendedor público numa espécie de camaleão. Por esta característica, o empreendedor atuaria de acordo com a situação corrente, ou seja, em distintos

momentos, o empreendedor público atuaria conforme o grupo na qual estaria inserido. Em outras palavras, o empreendedor público seria um ator capaz de mover o interesse público a seu próprio favor.

Na **literatura de gestão** sobre o empreendedorismo, são considerados empreendedores públicos os atores que agem como facilitadores dos objetivos comunitários (empreendedor comunitário). Nesse sentido, os empreendedores comunitários são responsáveis pela criação de um contexto que contribui para inspirar e iniciar novos negócios. Além disso, os empreendedores públicos têm a capacidade de desenvolver políticas locais, no sentido de iniciar e fomentar novas empresas e o desenvolvimento regional.

Diante das definições e abordagens do ESP, cabe, ainda, levantar o debate na literatura sobre as diferenças e as similaridades entre o empreendedorismo e o ESP. Isto quer dizer que a análise contextual é importante nesta perspectiva. Na próxima seção levantam-se os principais elementos deste debate na literatura.

#### **2.4 Similaridades e Divergências entre Empreendedorismo e ESP**

Sobre as similaridades e as diferenças entre empreendedorismo e ESP, Klein et al. (2010) indicam que a prática da aproximação dos conceitos privados no setor público não é novidade. Para os autores, o ESP é um fenômeno gerencial no qual as ideias empreendedoras passam a ser moldadas, desenvolvidas, perseguidas e institucionalizadas dentro do setor público, amparadas por categorias e elementos da prática social do empreendedorismo no setor privado.

Apesar deste posicionamento, vale a pena evidenciar que há diferenças contrastantes, em termos de incorporação do empreendedorismo em organizações privadas e públicas, quando se olha para a estrutura de cada setor. Na visão de Stoker (2006), as organizações públicas são caracterizadas por ausência de mercados econômicos e suas exigências e pressões por reduções de custos; forte influência de políticas externas; expectativas da equidade; transparência e

prestação de contas; seus objetivos vão além da satisfação direta do cliente; apresenta uma multiplicidade de conflitos (políticos, sociais, culturais), tornando a gestão mais complexa; tradicionalmente, seus gestores têm menor grau de autonomia e flexibilidade na tomada de decisões; recorrentemente, têm menor grau de incentivos, em termos de recompensas e incentivos financeiros e conflitos entre risco e retorno (*trade off*) são mais amenos, favorecendo maior possibilidade de erro (BERNIER; HAFSI, 2007; CURRIE et al., 2008; KEARNEY; HISRIC; ROCHE, 2009; RAINEY, 2009).

Estas particularidades tornam as organizações públicas bem distintas das organizações privadas. Levar em consideração tais diferenciações é elementar para a construção do conceito de ESP. Kearney, Hisrich e Roche (2009) propõem alguns critérios para tornar mais claras estas diferenças, como se observa no Quadro 3.

Quadro 3: Diferenças entre o empreendedorismo público e privado (...continua...)

	<b>Empreendedorismo no setor público</b>	<b>Empreendedorismo no setor privado</b>
<b>Objetivos</b>	Múltiplos e variáveis, de certa forma, mal definidos.	Claros, definidos e consistentes.
<b>Autoridade</b>	Maior nível de autoridade e centralização.	Controle mais democrático e descentralizado.
<b>Processo de decisão</b>	Menor autonomia e flexibilidade	Elevado grau de autonomia e flexibilidade
<b>Recompensas/motivação</b>	Baixos incentivos financeiros; sem redistribuição de lucros. Baixo compromisso e satisfação no trabalho.	Elevados incentivos financeiros; rentabilidade como principal mecanismo para gerar renda. Elevado nível de compromisso e satisfação no trabalho.
<b>Inovação</b>	Atuam na busca por superar entraves burocráticos e políticos que, muitas vezes, restringem as inovações.	Atuam na criação de valor por meio da inovação e aproveitamento de oportunidade

<b>Tomada de risco</b>	Assume grandes riscos organizacionais sem tomar grandes riscos pessoais.	Assume significativo risco financeiro e pessoal, mas busca minimizá-los.
<b>Proatividade</b>	Entende o negócio, bem como se apoia na oportunidade para crescimento.	Segue uma oportunidade, independentemente dos recursos que eles controlam.
<b>Financiamento e lucratividade</b>	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.

Fonte: Kearney, Hisrich e Roche (2009, p. 29). Tradução livre.

Com base nas categorias elencadas no Quadro 3, é possível perceber que o ESP já se particulariza na origem, pois o contexto que se estabelece evidencia pressupostos e elementos que necessitam ser readaptados, no que se refere à teoria tradicional do empreendedorismo. Na visão de Kearney, Hisrich e Roche (2009), o ESP, dessa maneira, deve ser compreendido a partir da capacidade das organizações públicas em fomentar a eficiência, a flexibilidade administrativa e a capacidade de se adaptarem a ambientes com constante turbulência e competitividade. Além disso, segundo os autores, apesar de haver bastante similaridade na aplicação de práticas empreendedoras, tanto no setor público quanto no setor privado, existem diferenças marcantes, principalmente no que se relaciona aos fatores-chave do empreendedorismo, tais como a forma como se manifestam as inovações, o comportamento proativo, a tomada de risco. Tais divergências ocorrem devido ao contexto político presente nas organizações públicas, à complexidade das relações existentes neste setor, bem como à forma de controlar, estruturar, comunicar, motivar as pessoas e medir o desempenho das ações empreendedoras.

Os conceitos e padrões colocados no Quadro 3 são essenciais para que o leitor situe o potencial e o alcance do ESP nas organizações implementadas. Kearney, Hisrich e Roche (2009) evidenciam que, no contexto do ESP, é possível

observar um certo processo, no qual o resultado implica em políticas inovadoras. No entanto, na análise do processo, não se pode deixar de observar que a tomada de risco e o comportamento proativo são essenciais. Nesta perspectiva, alguns aspectos da definição de empreender, amplamente naturalizada no setor privado, não podem ser incorporados no setor público. O próprio caráter de origem e finalidade dos recursos e projetos é distintamente tratado em ambos os setores (BOYETT, 1997; RAMAMURTI, 1986). Bellone e Goerl (1992) contribuem com este debate ao evidenciar que, ao contrário do setor privado, o ESP não depende somente de determinados atributos individuais, mas no desejo do grupo em mudar, adaptar e inovar, impulsionando a força coletiva do ESP. Nesse sentido, a ação coletiva é substancialmente mais valorativa no que tange ao ESP. Para isso, é importante que os gestores públicos atentem para os fatores que aumentam o comprometimento dos indivíduos nas organizações públicas.

Kearney, Hisrich e Roche (2007) propõem um modelo de ESP que busca equacionar e implementá-lo efetivamente dentro das organizações. Para tanto, baseia-se no contexto do Empreendedorismo Corporativo (EC)<sup>1</sup>, perspectiva que entende a articulação do empreendedorismo com o contexto organizacional (BURGELMAN; SAYLES, 1986; CUNNINGHAM; LISCHERON, 1991; HISRICH; PETERS, 2004; PINCHOT III, 1985; ZAHRA, 1991).

O modelo proposto pelos autores busca a articulação entre os interesses presentes no âmbito da razão de existir das organizações públicas, da análise do ambiente externo e da atuação dos próprios empreendedores corporativos. Como elemento central para a implementação do EC está a necessidade de inovar para a busca dos resultados pretendidos, ou seja, há o entendimento de que o EP terá a

---

<sup>1</sup> O empreendedorismo corporativo (EC) pode ser definido como: a) indivíduos, em âmbito organizacional, que buscam por oportunidades independentemente dos recursos que controlam; b) indivíduos que inovam dentro das organizações; c) um espírito empreendedor dentro de uma organização existente; d) a criação de novas organizações por uma organização (HIRISCH; PETERS, 2007; STEVENSON; JARILLO, 1990).

capacidade de conciliar os elementos que compõem a estrutura organizacional da instituição em questão, as incertezas e as características do mercado externo, no intuito de alcançar a melhoria do desempenho organizacional, no que se refere aos aspectos relacionados à performance, produtividade e desenvolvimento organizacional. A visão completa dos elementos constituintes deste modelo pode ser visualizada na Figura 2.

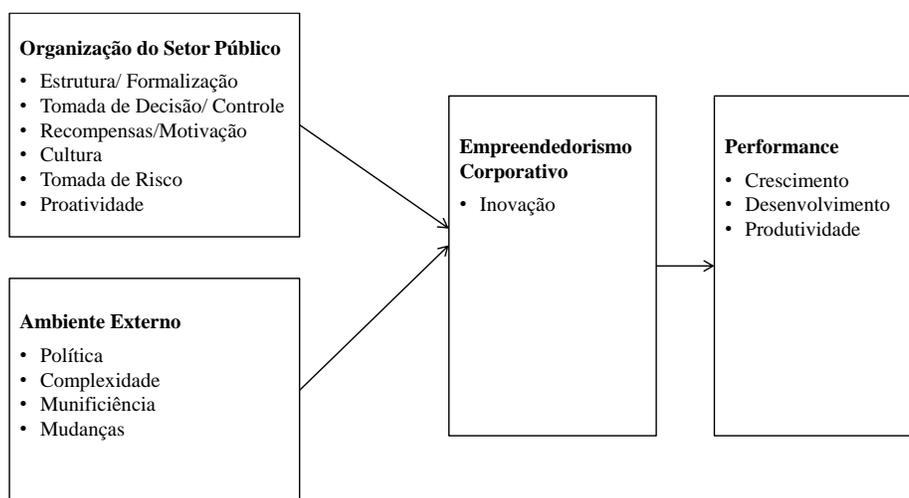


Figura 2: Modelo de empreendedorismo corporativo no setor público  
Fonte: Kearney, Hisrich e Roche (2007, p. 298). Tradução livre.

De forma mais específica, o modelo de Kearney, Hisrich e Roche (2007) sugere que o ESP aplicado ao setor público produz desempenho organizacional superior. A implicação principal do modelo proposto pelos autores é que as organizações podem e devem ser vistas como entidades empresariais. A análise desses dois antecedentes (organizações do setor público/ambiente externo) contribui para verificar se a organização estudada tem ou não a capacidade de desenvolver o empreendedorismo corporativo. Os autores destacam que o modelo apresenta algumas limitações, como o apontamento de que, a fim de gerar empreendedorismo no setor público, existe a necessidade de se criar um ambiente

propício para explorar nos indivíduos o perfil empreendedor e inovador. Se aplicarmos esta consideração no contexto brasileiro, compreende-se que a sua administração pública está muito aquém desta realidade.

No caminho de definição do ESP, é possível observar que a literatura apresenta-se limitada e diversificada (KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009). Além disso, Klein et al. (2010) evidenciam que o significado de ESP é impreciso, em parte, por conta de os interesses envolvidos nas organizações públicas mudarem todo o tempo, dificultando a identificação, mesmo sob as melhores circunstâncias de ser efetuado. Isto quer dizer que a dimensão pública passa por mudanças ao longo do tempo, assim como o interesse público se altera. A dimensão coletiva das mudanças, segundo Ostrom (1990), impacta diretamente a resolução dos problemas na esfera pública. O empreendedorismo, neste contexto, passa a desencadear a busca pela eficiência e inovação, desencadeando a necessidade de atualização das instituições públicas. No entanto, o ESP tem como pressuposto básico a restrição política e o contexto institucional (HENISZ; ZELDER; GUIKKÉN, 2005).

Diante destes pressupostos, o ponto de partida para a análise do ESP é a própria figura dos servidores públicos, pois aquele se manifesta em uma variedade de atividades, tais como a mudança de leis, a criação de novas organizações públicas, a captação e a gestão dos recursos públicos e o estabelecimento de parcerias com a gestão privada (KLEIN et al., 2010). Quer dizer que os empreendedores públicos buscam implementar políticas de captação e gestão de recursos, sejam eles públicos ou privados (ou conjuntamente), em busca de objetivos sociais (OSTROM, 1990). Em outras palavras, quer dizer que, da mesma maneira que os empreendedores no contexto privado buscam resultados, os ESP buscam alcançar uma variedade de objetivos, inclusive de ganho privado.

Para uma sintetização dos conceitos, abordagens e propostas discutidas nesta seção, no Quadro 4 evidenciam-se os potenciais e os alcances do ESP.

Quadro 4: Empreendedorismo e os contextos privado e público

<b>Conceito de empreendedorismo</b>	<b>Aplicação no setor público</b>	<b>Questões e problemas</b>
Alerta de lucro e oportunidade (KIRZNER, 1973)	Detecção de mudanças no interesse público	Dificuldade de medição de resultados
	Antecipação de problemas comuns	Complexidade em especificar os objetivos das organizações públicas
	Identificação de práticas, agências e oportunidades	Desalinhamento interesses decisores/ público geral
	Evitar resultados indesejáveis para o interesse público	Limitação por conta de procedimentos burocráticos
Coerção e falta de consentimento		
Tomada de decisão sob incerteza (KNIGHT, 1921)	Investimento de recursos públicos	Os tomadores de decisão não colocam os seus próprios ativos em risco
	Avaliar a adequação à PP para a implementação de projetos	Atores políticos podem ter horizontes de tempo muito curtos
	Identificar os interesses públicos e privados que permeiam o contexto das organizações públicas.	Discernimento das coalizões de construção de políticas públicas
Inovação - introdução de novos produtos, mercados, métodos de produção, práticas organizacionais (SCHUMPETER, 1934)	Introdução de novas propostas, posições ou modelos políticos,	Os tomadores de decisão não colocam os seus próprios ativos em risco
	Introdução de novos procedimentos administrativos	Atores políticos podem ter horizontes de tempo muito curtos
	Mudança administrativa ou procedimentos eleitorais	Organização burocrática é altamente dependente dos caminhos estabelecidos
	Novas formas de captação de recursos	Identificação dos conflitos entre os interesses de curto e médio alcance.

**Fonte:** Adaptado de Klein et al. (2010). Tradução livre.

A análise do Quadro 4 evidencia um olhar amplo sobre toda a discussão realizada nesta seção. Observa-se que o enfoque mais presente na literatura pesquisada reside na percepção de que o ESP é lastreado pelos aspectos econômicos. Observa-se a inclusão tanto das potencialidades quanto das limitações da incorporação do empreendedorismo nas organizações públicas. A revisão de literatura realizada demonstra que o ESP é um fenômeno que tem sido investigado, no entanto, este trabalho visa preencher as lacunas existentes, refletindo empiricamente a aplicabilidade desse conceito no contexto do governo local brasileiro.

### **3 Um olhar crítico sobre a incorporação de conceitos estrangeiros no setor público**

Alberto Guerreiro Ramos é um dos principais autores brasileiros no contexto dos estudos organizacionais, juntamente com Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta. Ambos militaram na busca pela autonomia dos estudos organizacionais brasileiros, sustentando, epistemologicamente, estudiosos com o interesse de construir uma pesquisa autônoma e local (ANDREWS, 2000; BARIANI, 2010; FILGUEIRAS, 2012; SOARES, 1995; TENÓRIO; PINHO, 2010). Para Fischer (2010, p. 201), aquele autor

criou conceitos, construiu categorias de análise e perspectivas metodológicas que são identificáveis nos projetos de pesquisa, na produção acadêmica e em projetos curriculares de cursos de graduação e pós-graduação em Administração.

Na visão de Tenório (2010, p. 30), Guerreiro Ramos foi “o primeiro sociólogo brasileiro a preocupar-se com os estudos organizacionais, inclusive antecipando-se ao pensamento crítico anglo-saxão”. Suas contribuições alcançam a administração pública por um viés reflexivo e crítico. No ano de 2015, Guerreiro Ramos completaria 100 anos e suas contribuições transcendem os limites temporais da sua vida, subsistindo as influências de sua teorização em vários campos de estudos (SOUZA; ORNELAS, 2015). Ele foi assessor de presidentes da república, foi candidato a cargos eletivos e sua produção acadêmica não se limitava ao meio acadêmico, mas também publicava na grande imprensa (BARIANI, 2010; BOAVA; MACEDO; ISHIKAWA, 2010). Nas palavras de Schwartzman (1983, p. 30), “o trabalho intelectual de Guerreiro Ramos visava sempre um objetivo a curto prazo, era a tentativa de juntar um pensamento que fosse ao mesmo tempo acadêmico, erudito, e uma arma de ação política e de poder”. Esse caráter engajado advinha da influência da vertente existencialista da fenomenologia na obra de Guerreiro Ramos (AZEVEDO, 2006; BARIANI, 2005). Segundo Boava, Macedo e Ishikawa (2010, p. 78), a busca de Guerreiro

Ramos, com seu engajamento no contexto nacional, era “uma forma consciente de tomar partido e procurar mudar o mundo”. Em outras palavras, sua sociologia militante foi delimitada, por ele mesmo, como “sociologia em mangas de camisa” (SOUZA; ORNELAS, 2015).

Nesta pesquisa são caracterizados os contributos de duas obras principais de Guerreiro Ramos: ‘A redução sociológica’ e ‘A nova ciência das organizações’. A revisão destas duas obras é essencial para a ressignificação do ESP, pois elas partem do pressuposto de uma teorização local, em que a teoria estrangeira é utilizada de forma subsidiária aos saberes e características locais. Visto que o conceito advém da literatura e das experiências internacionais, evidencia-se o potencial desta abordagem teórica para a busca da essência do ESP no contexto brasileiro.

### **3.1 A redução sociológica**

A redução sociológica é uma das principais teses de Alberto Guerreiro Ramos e da ciência social no Brasil. A obra consolida, em âmbito sistemático e científico, um esforço, sobremaneira na tentativa de criação de um pensamento sociológico nacional (AZEVEDO; ALBENAZ, 2010; BARIANI, 2005; BOAVA; MACEDO; ICHIKAWA, 2010; FARIA, 2009; LEITE, 1983).

Em *Status Nascendi*, Azevêdo e Albenaz (2010) apontam que o projeto guerreiriano foi gestado em seus ensaios literários no início dos anos 1940, publicados na revista *Cultura Política*. Naquele momento, Guerreiro Ramos já se pronunciava como um dos literários que buscavam uma identidade nacional, mostrando as questões e os problemas comuns à realidade social brasileira. Em suas próprias palavras, “as literaturas nacionais começam com a percepção do espírito criador, dos homens que escreveram por vocação e que se ligaram a terra, não só pela inteligência, mas, pelo sangue, pela ‘paixão’” (GUERREIRO RAMOS, 1941, p. 247).

Segundo o autor, a redução sociológica consistia em

um método destinado a habilitar **o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra**. O que inspira é a consciência sistemática de que existe uma perspectiva brasileira. Toda cultura nacional é uma perspectiva particular. Eis porque a redução sociológica é, apenas, modalidade restrita de atitude geral que deve ser assumida por qualquer cultura em processo de fundação (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 54-55, grifo nosso).

A base de inspiração da redução sociológica, segundo Faria (2009), é a consciência sistemática de que exista um pensamento sociológico alinhado com a perspectiva brasileira. Além disso, em ‘A Redução Sociológica’, a busca da construção de uma sociologia nacional não está relacionada a uma construção xenofóbica do conhecimento, mas, sim, a uma tentativa de colocar o conhecimento local em evidência, ou seja, aquele advindo das práticas sociais.

A concepção de Guerreiro Ramos (1965) busca contribuir no sentido de “integrar a disciplina sociológica nas correntes mais representativas do pensamento universal contemporâneo” e, “formular um conjunto de regras metódicas que estimulem a realização de um trabalho sociológico dotado de valor pragmático quanto ao papel de que possa exercer no processo de desenvolvimento nacional” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 53).

A sociologia, na perspectiva de Guerreiro Ramos, assenta-se na concepção de que é uma atividade hermenêutica na qual o conjunto de percepções sobre o mundo social em que o pesquisador vive torna-se problema e o modo pelo qual se toma a construção de determinada realidade social (FILGUEIRAS, 2012).

A contribuição de Guerreiro Ramos em ‘A Redução Sociológica’ é fundamental para a busca e a luta por uma sociologia brasileira como um processo real e particular. Neste processo, o autor relata que o desenvolvimento de uma consciência crítica na realidade nacional é fundamental. No Brasil, especificamente, o autor aponta que são três os fatores que contribuíram para a

consciência crítica: a industrialização, a urbanização e as alterações no consumo popular, considerando que a “autoconsciência coletiva e a consciência crítica são produtos históricos” (GURREIRO RAMOS, 1965, p. 58).

Estes três fatores, segundo o autor, são responsáveis pela mudança no cotidiano dos brasileiros. Isto porque o modo de ser das pessoas é histórico, ou seja, significa dizer que, a partir do momento em que a industrialização, a urbanização e o consumo popular passam a ser alterados, as relações sociais são afetadas de forma coletiva. A história do povo passa a ser mudada a partir de estímulos concretos, levando à aquisição da consciência crítica. Especificamente, ao se relacionar a industrialização e a urbanização à mudança da sociedade rural para a sociedade urbana, o advento de novos modos de produção afetou de tal modo a sociedade que gerou uma busca pela personalização do povo. Se, antes, o povo era mais dominado por uma consciência ingênua, agora esse povo adquire consciência crítica, mudando radicalmente o modo de aprender os fatos. Isto pode ser exemplificado no que tange ao terceiro fator da consciência crítica brasileira, enunciado por Guerreiro Ramos (1965). Se, antes, o povo tinha um consumo vegetativo (alimentação, casa, roupa) voltado para a subsistência, agora o povo passa a demandar um consumo não vegetativo, voltado para hábitos de consumo em massa.

Estas mudanças levam a admitir, segundo Guerreiro Ramos (1965), que a mentalidade colonial está em processo de liquidação. Nas palavras do autor,

A exigência do desenvolvimento, que se impôs atualmente a comunidade brasileira, exprime o projeto coletivo de uma personalidade histórica, ao menos já esboçada, a pretensão do país de assenhorear-se de sua realidade, de determinar-se a si próprio. **Portanto, vive o Brasil uma fase de sua evolução em que está superando o seu antigo caráter reflexivo.** Em termos superestruturais essa tensão traduz um conflito de duas perspectivas: a do país velho e a do país novo, a da mentalidade colonial ou reflexa e a da mentalidade autenticamente nacional (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 79-80, grifo nosso).

O fato de o Brasil ter se tornado independente em 1822 não o emancipou socialmente, conforme aponta Guerreiro Ramos. O Brasil Império e a República Velha são indicativos importantes de que a independência apenas trouxe uma forma nacional para a sociedade, o que não implicou em autonomia na vida humana associada, visto que se institucionalizou o domínio privado de fazendeiros. Na visão de Guerreiro Ramos (1957, p. 14), “o que sociologicamente é relevante, porém, é assinalar que, durante o período de dominação dos fazendeiros, o Brasil foi um país sem povo”. Na perspectiva de Filgueiras (2012), rompe-se com essa lógica de uma forma nacional sem identidade de uma cultura nacional a partir do processo de industrialização e urbanização do Brasil. Apesar de romper-se com a perda do poder pelos titulares do poder (os fazendeiros – proprietários de terras), não se rompe com a condição dirigente que estes atores detiveram na sociedade. Segundo Guerreiro Ramos, a modernização brasileira estabelece um desencontro importante entre as classes que dominam e as classes que dirigem a nação. Isto se torna uma barreira à emergência de um poder nacional no Brasil, aqui entendido como

o conjunto de todos os grupos e indivíduos dirigentes que desempenham papel ativo na organização de um país; de todos os elementos políticos por excelência que concentram em suas mãos a direção econômico-social, o poder militar e as funções administrativas (GUERREIRO RAMOS, 1957, p. 11).

O Brasil dessa época, caracterizado pela chamada ‘era Vargas’, não permitia o advento de uma cultura desatrelada com sua condição colonial. Com o desencontro da classe dominante e dirigente e o alinhamento da classe dirigente às condições coloniais da nação, passa-se a reproduzir um desenvolvimento a partir de uma base dependente dos padrões estrangeiros, ou seja, passa-se a um desenvolvimento colonizado pelas ideias e perspectivas modernas. Para Guerreiro Ramos (1965), a construção de uma cultura de desenvolvimento nacional seria,

então, o fator de ruptura com a condição colonial brasileira. Para tanto, o advento de uma mentalidade nacional brasileira “dependeria de uma modificação das bases interpretativas da sociedade, capazes de romper com o processo complementar de desenvolvimento”, aqui entendido como um desenvolvimento que não proporcione a emancipação sólida da sociedade (FILGUEIRAS, 2012, p. 353).

Nas palavras de Guerreiro Ramos (1957, p. 30),

Jamais poderemos levar a bom termo o nosso processo de emancipação, se as instâncias do poder, em suas mais diversas modalidades, forem apenas receptivas ao que se contém de possibilidade material nesse processo, e não sentirem a exigência ética nele incluída, isto é, o seu conteúdo de valor. Na medida em que tais instâncias de poder pautarem sua ação em critérios correspondentes ao que aqui estamos chamando de complementaridade, estarão não só embaraçando o processo de emancipação, como desvirtuando-o, degradando-o (GUERREIRO RAMOS, 1957, p. 30).

A redução sociológica (GUERREIRO RAMOS, 1965) surge, então, como tese para a construção de uma base interpretativa da sociedade capaz de tornar sólida a mentalidade nacional (BARIANI, 2010; FILGUEIRAS, 2012). Nesses termos, a questão óbvia que surge é: o que é a redução sociológica? Primeiramente, é preciso ter em mente que o conceito não é somente restrito ao campo da sociologia, mas também ao campo do direito, da economia, da política, da administração pública, das organizações, da filosofia, da cultura, da antropologia, da psicologia, enfim, é aplicável em qualquer campo onde as práticas sociais estejam presentes.

A redução sociológica, em sentido geral, “consiste na eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 81). A redução não se restringe, pois, “no domínio restrito da sociologia,

a redução é uma atividade metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 82). A redução sociológica está ligada, dessa maneira, aos pressupostos do conhecimento histórico, servindo-se da experiência social de determinada comunidade. No Quadro 5 são explicitadas algumas definições e conceitos fundamentais da redução sociológica.

Quadro 5: Definições e conceitos fundamentais da redução sociológica

Definições	Conceitos Fundamentais
[...] eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter <b>acessório</b> e secundário, perturba o esforço de <b>compreensão</b> e obtenção do <b>essencial</b> de um dado (RAMOS, 1996, p. 71)	- Acessório - Compreensão - Essencial
[...] é uma <b>atitude metódica</b> que tem por fim descobrir os <b>pressupostos</b> referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da <b>realidade social</b> [...] (RAMOS, 1996, p. 71)	- Atitude metódica - Pressupostos - Objetos Culturais - Contexto (realidade social)
[...] É maneira de ver que obedece a regras e se esforça por depurar os objetivos de elementos que dificultem a percepção exaustiva e <b>radical</b> de seu <b>significado</b> [...] (RAMOS, 1996, p. 72)	- Significado radical (depuração)

Fonte: Bergue (2011, p. 294)

A redução sociológica é uma atitude metódica. Relaciona-se a regras e se esforça por depurar os objetos de elementos que dificultem a percepção exaustiva e radical do seu significado. Importa-se em evidenciar “que o conhecimento sobre a sociedade exige a obediência a regras que se pautem pelo esforço de depurar o objeto de estudo, com o objetivo de formulação exaustiva e radical do seu significado” (FILGUEIRAS, 2012, p. 353). Não é tarefa espontânea a transplantação de conceitos ou práticas estrangeiras, mas, sim, uma atividade que requer uma atitude metódica em busca de um conhecimento mais profundo da prática social. Sendo assim, essa atitude metódica de inverter os aspectos da realidade social torna-se um instrumento de emancipação social (GUERREIRO RAMOS, 1965).

Destaca-se também o fato de a redução sociológica não admitir a existência na realidade social de objetos sem pressupostos. Para Guerreiro Ramos (1965), influenciada pela sociologia weberiana, a realidade social é organizada de forma sistemática e a partir de fatos que são conectados uns aos outros. Isto implica dizer que a realidade social não pode ser concebida de forma serializada. A realidade social é compreendida a partir das conexões que são estabelecidas na prática social. É fundamental que o processo de conhecimento, por meio da redução sociológica, absorva as valorações sociais estabelecidas entre o significado dos objetos de estudo na tentativa de compreender de forma mais específica os nós que são estabelecidos entre os fenômenos sociais estabelecidos (AZEVEDO; ALBENAZ, 2010; FILGUEIRAS, 2012).

Outra característica da redução sociológica é o fato de ela postular a noção de mundo. Admite-se um relacionamento recíproco entre consciência e os objetos. Nas palavras de Guerreiro Ramos (1965, p. 83), “o mundo que conhecemos e em que agimos é o âmbito em que os indivíduos e os objetos se encontram numa infinita e complicada trama de referências”. É necessário, à luz da redução sociológica, que o pesquisador busque referenciais culturais para que estipule os fins de sua pesquisa. Ou seja, o sujeito não está desatrelado dos objetos que será interpretado. Segue-se, neste pressuposto, a contribuição da filosofia de Husserl, indicando que “a redução sociológica deve dar conta do fato de que a consciência ocorre à luz da reciprocidade de perspectivas” (FILGUEIRAS, 2012, p. 354).

A redução sociológica também admite a impossibilidade de repetição do sentido de um objeto na realidade social, pois o contexto ou a perspectiva em que os objetos estão alocados os constituem. Considera-se, dessa maneira, que o contexto interfere no sentido que determinado objeto tem para determinada comunidade (GUERREIRO RAMOS, 1965). Em outras palavras, o objeto não pode ser concebido desatrelado ao seu contexto, sobretudo pela sua cultura (FILGUEIRAS, 2012).

“O sociólogo chega à redução sociológica quando torna sua uma exigência de autoconfirmação surgida na sociedade em que vive” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 83). Isso significa dizer que a redução sociológica não se baseia na lucidez individual, pois está imanente na sociedade onde o sociólogo está inserido, ou seja, seus suportes são coletivos e não individuais. Além disso, é um procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira. Segundo Guerreiro Ramos, não é necessário que o pesquisador se isole do conhecimento estrangeiro, nem exalte romanticamente a produção local, regional ou nacional. Fazer a redução, ao contrário, implica em utilizar-se da produção estrangeira como subsidiária para a produção local. Isto é importante, pois a transplantação de conceitos e práticas não é considerada subversiva. A redução sociológica contribui com o processo de como as transplantações são realizadas, ou seja, o intuito é submeter as transplantações a critérios seletivos apurados. Importa dizer que “conceitos e categorias importados devem ser reinterpretados pela cultura nacional, de forma a adequá-los ao seu conteúdo de sentido” (FILGUEIRAS, 2012, p. 354).

Deve-se ressaltar que, embora seus suportes coletivos sejam vivências populares, a redução sociológica é atitude altamente elaborada. Para ser válida cientificamente, “precisa justificar-se, basear-se num esforço de reflexão, hábil para demonstrar, de modo consciente, as razões nas quais se fundamenta cada caso” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 84). Acima de tudo, é um método, um caminho para o conhecimento da prática social que deve levar em conta a cultura que o circunda (FILGUEIRAS, 2012).

O conceito de redução sociológica baseia-se na perspectiva de leis (BERGUE, 2011; BERGUE; KLERING, 2010). Destaca-se que “o caráter de lei significa que a redução sociológica só é possível por essa mirada crítica da posição do sociólogo frente às questões que cercam a comunidade” (FILGUEIRAS, 2012, p. 355). Nesse sentido, são quatro as leis: a lei do comprometimento, a lei do

caráter subsidiário da produção científica estrangeira, a lei da Universalidade dos enunciados gerais da ciência e a lei das fases. No Quadro 6 expõem-se as definições de cada lei e as ideias centrais de seu enunciado (GUERREIRO RAMOS, 1965).

Quadro 6: Definição das leis da redução sociológica e ideias centrais

Definição das leis	Ideias e aspectos principais
<p><b>1. Lei do comprometimento</b></p> <p>“[...] nos países periféricos, a ideia e a prática da redução sociológica somente podem ocorrer ao cientista social que tenha adotado sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com seu contexto” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 112).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Compromisso com os pressupostos fundamentais da administração pública, como interesse público, cidadania, transparência</li> <li>○ Posicionamento crítico e reflexivo em relação a pressupostos do conteúdo estrangeiro</li> <li>○ Oposição à fixação pelo estrangeiro e assunção direta do conteúdo exógeno</li> </ul>
<p><b>2. Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira:</b></p> <p>“[...] À luz da redução sociológica, toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 120).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Permeabilidade da administração pública a conceitos e práticas advindas do setor privado</li> <li>○ Subsidiariedade do conteúdo estrangeiro</li> <li>○ Pressupostos que configuram o contexto de origem</li> <li>○ Produção de conhecimento endógeno</li> </ul>
<p><b>3. Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência:</b></p> <p>“[...] A redução sociológica só admite a universalidade da ciência tão somente no domínio dos enunciados gerais” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 131).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Conceitos referenciados à organização e ao setor público</li> <li>○ Conjunto central de conceitos gerais</li> <li>○ Atitude subordinada</li> </ul>
<p><b>4. Lei das fases:</b></p> <p>“[...] À luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 138).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Consciência das fases experimentadas pelos contextos de origem de destino: ciclos de reformas administrativas</li> <li>○ Relação das dimensões sociais, políticas e econômicas</li> <li>○ Ciclo de rearranjo dos agentes no campo econômico</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Bergue e Klering (2010, p. 142)

Na primeira Lei, Guerreiro Ramos (1965) considera fundamental a assimilação correta dos conceitos de engajamento sistemático e engajamento ingênuo. Sobre o engajamento ingênuo, o autor aponta que ele é praticado por aqueles pesquisadores que se caracterizam por uma atitude copista e repetidora no que se relaciona à sua forma de utilizar conceitos estrangeiros. Na visão do autor, para engajar-se sistematicamente é necessário que o pesquisador se liberte desta condição, pois “a consciência ingênua não percebe a implicação recíproca do ser humano e do mundo” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 112).

A consciência sistemática concebe a ciência emaranhada em uma teia de relações complexas e como constituinte da realidade na qual o cientista se faz presente. A atividade científica e o conhecimento estão relacionado tanto ao mundo social quanto ao cientista. A relação recíproca entre a consciência do pesquisador e do objeto pesquisado é que permite a compreensão de mundo, ou seja, é imprescindível, para esta primeira lei, a compreensão de que as relações entre sujeito e objeto tornam-se fundamentais para a compreensão da ideia de mundo. Para Guerreiro Ramos (1965, p. 114), “o mundo não é uma coleção de objetos que possamos contemplar do lado de fora. Estamos necessariamente no mundo e por ele somos constituídos”.

A partir da lei do comprometimento é possível compreender que o ser humano não pode ser concebido de forma desatrelada da realidade histórico-social. Há uma conexão muito justa entre o fazer humano e a sua realidade histórica. Na perspectiva desta lei, tendo consciência ou não, o homem e a realidade histórico-social são totais. Em outras palavras, quer dizer que todo teorizar é extensão de uma prática. Isto quer dizer que, na concepção do engajamento sistemático, o homem teoriza e age ao mesmo tempo. A teoria e a prática não são dicotômicas e, sim, totalidades (BERGUE, 2011). Nas palavras do autor,

O homem não se esgota no pensar, é também sentir e querer.  
O pensar é apenas um aspecto particular da vida, que consiste

em converter em objeto determinado conteúdo do agir humano. A nova teoria, resultante do esforço de pensar, era, no agir humano, uma virtualidade. É precisamente a reflexão que torna explícita e exprime, de modo elaborado, a virtualidade implícita no agir humano. A pergunta famosa: “quem educa o educador?” só tem uma resposta: - a sociedade, e não outro educador (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 116).

Ao desfazer-se da polaridade entre teoria e prática, o autor propõe uma possibilidade à consciência ingênua e que tanto o homem quanto as coisas que ele manipula são um fenômeno total. No caso do ESP, por exemplo, não há como conceber de forma polarizada empreendedor público, a prática da sua gestão e o meio onde ele vive. O fato de estar envolvido no tecido social torna-se relevante ao EP; as condições sociais em que ele vive implicam sua própria existência no mundo. Portanto, a Lei do Comprometimento contribui para que, nos países periféricos, a transplantação de conceitos estrangeiros seja historicamente orientada, considerando as características, as peculiaridades, as categorias, as densidades e a assimilação não mecânica do patrimônio científico estrangeiro. Segundo Filgueiras (2012, p. 355),

a posição engajada corresponde ao fato de que cabe à redução sociológica a busca dos significados existenciais da comunidade [...] o comprometimento não é a aprovação entusiástica da cultura nacional, mas a imersão sistemática do cientista social no ponto de vista de sua própria comunidade.

O conhecimento da própria comunidade, dessa forma, passa a nortear a construção do empreendedor público.

A segunda lei decorre da primeira e especifica o caráter de subsidiariedade do patrimônio científico estrangeiro. Este não deve ser utilizado como modelo ou paradigma norteador da construção teórica nacional (GUERREIRO RAMOS, 1965). Além disso, “transplantar conceitos e categorias desenvolvidos em outras comunidades sem reduzi-los corresponde a utilizá-los envolvidos pela intencionalidade de que são portadores” (FILGUEIRAS, 2012, p. 355). Em uma

atitude crítica e assimilativa, o pesquisador deve utilizar a construção estrangeira apenas como subsídio para a consecução do pensamento nacional. Significa apontar que esta lei visa garantir a não repetição de conceitos estrangeiros no contexto nacional, garantindo, então, a particularidade histórica nacional. Na visão de Guerreiro Ramos, é importante inibir a prática de mera repetição analógica de estudos, pois vai em direção contrária à essência de uma atitude científica engajada sistematicamente no processo de construção de uma sociologia nacional (BERGUE; KLERING, 2010).

A terceira lei, da ‘universalidade dos enunciados gerais da ciência’, implica em admitir que a universalidade da ciência não precisa ser negada no processo de transposição de conceitos estrangeiros. De acordo com Guerreiro Ramos (1965, p. 131), o propósito dessa lei é levar o pesquisador “a submeter-se à exigência de referir o trabalho científico à comunidade em que vive”. Isto é fundamental, pois, segundo o autor, na colônia tudo é colonial. Em outras palavras, quer dizer que a condição de colônia não se restringe à dinâmica econômica e política, mas também a

uma condição de subalternidade da cultura nativa, que tem consequências na construção das identidades. O sujeito colonizado é aquele que, em detrimento de sua cultura nativa, se submete a valores e percepções constituídas pela cultura moderna (FILGUEIRAS, 2012, p. 347).

É neste ponto que Guerreiro Ramos (1965) questiona sobre de que forma a sociologia pode ser nacional. Considerando que, na colônia, a mentalidade, a consciência, os valores e as percepções são lastreados nos conceitos estrangeiros, como tornar a condição de uma cultura subalterna em uma cultura autônoma?

Na visão de Guerreiro Ramos (1965), esta pergunta torna-se bastante complexa, vista da perspectiva da prática, pois construir uma sociologia nacional não implica em tornar a sociologia aplicada. Importa-se, ao contrário, em desenvolver efetivamente a sociologia fundada na prática. Nesse sentido, o

sociólogo mentalmente descolonizado considera a prática social sua base para fundamentação de sua elaboração teórica. Nas palavras do autor, na medida em que o sociólogo ingressa no processo de articular sua construção teórica com a prática social de sua comunidade,

abre-se diante dele a oportunidade de contribuir para o desenvolvimento científico, não apenas como fornecedor de material informativo, mas como criador no plano de conceitos. Articulando o seu pensamento com a prática social, o sociólogo que deixou de ser mentalmente colonizado, passa de consumidor passivo de ideias importadas a instrumentador e até mesmo a produtor de novas ideias destinadas à exportação (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 135).

No que se refere à Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência, Guerreiro Ramos retira qualquer possibilidade de a sociologia ser concebida de maneira desconexa com a prática social. Prova disso se dá o engajamento às problemáticas do negro da nossa sociedade que o Guerreiro Ramos se engajou quando ainda vivo (AZEVEDO; ALBENAZ, 2010; BARIANI, 2005; FARIA, 2009).

A quarta lei é a dita lei das fases, cujo postulado é o de que “à luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 138). Esta lei implica na consideração de que fenômenos sociais refletem uma totalidade, ou seja, cada questão ou problema de determinada sociedade são compreendidas em razão de sua construção histórica. “Ou seja, existe uma razão histórica que conforma e estabelece as fases em que os problemas relativos à sociedade se configuram” (FILGUEIRAS, 2012, p. 356). Para Guerreiro Ramos (1965), existe uma razão sociológica no qual a sociedade é construída a partir da coerência dos acontecimentos históricos. A fase, dessa maneira, configura-se na ideia de que os acontecimentos de determinada comunidade

não se constroem de forma fortuita ou arbitrária, mas ocorrem como se leis estruturais os governassem [...] os acontecimentos não podem ser compreendidos senão quando referidos à totalidade (fase) que o transcende e a que são pertinentes (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 146).

Com os pressupostos e as leis da redução sociológica descritos, observa-se que a perspectiva de Guerreiro Ramos (1965) alinha-se à defesa de uma mentalidade e consciência crítica nacional, como propulsora de um desenvolvimento nacional (AZEVEDO; ALBENAZ, 2010; BERGUE, 2011; FARIA, 2009). De acordo com Bariani (2005, p. 113),

há um esforço teórico – e profícuo – de interpretar e assimilar criticamente as ideias, de não tratá-las como algo etéreo e só remotamente social e histórico, mas como construções, representações carregadas de significação e remetendo-se a realidades próprias – ainda que não absolutamente exclusivas – e em inter-relação com sujeitos e coisas, o que não pode ser simplesmente desconsiderado.

Antes de supor que o pensamento do autor é apenas o de um nacionalismo xenófobo, é perceptível, como aponta Filgueiras (2012), uma tentativa da criação de um pensamento autônomo e liberto das questões coloniais que direcionavam a sociologia brasileira na época que o autor cunhou a tese da redução sociológica.

Guerreiro Ramos postulou um caminho existente entre o conhecimento universalizado e aquele produzido culturalmente nas comunidades. Engajou-se sobremaneira na busca por uma sociologia não colonizada pelos conceitos estrangeiros e na possibilidade de construção de uma mentalidade pós-colonizada. Como aponta Filgueiras (2012, p. 356),

as leis da redução sociológica estão voltadas para evitar os problemas relacionados ao anacronismo de conceitos e teorias, a falta de retificação dessas teorias em relação ao contexto que pretende ser compreendido e uma interpretação correta do problema do desenvolvimento brasileiro.

A tese da redução sociológica foi tão fundamental para a construção epistemológica de Guerreiro Ramos que o sociólogo não abandonou seus

postulados e referenciais no decorrer de sua trajetória como pesquisador e político engajado (ANDREWS, 2000; AZEVEDO, 2006; FARIA, 2009; PIZZA JÚNIOR, 2010). Afinal, a redução sociológica representou o engajamento político do autor na realidade nacional. Guerreiro Ramos não se contentava em estudar a realidade brasileira distantemente; tinha que *ser do mundo*, ou seja, era engajado politicamente e buscava contribuir para o desenvolvimento nacional.

### 3.2 A nova ciência das organizações

A última contribuição de Guerreiro Ramos (1989) surgiu como prerrogativa para a construção epistemológica de uma nova ciência das organizações. De início, o autor aponta que seu principal objetivo com essa obra é

contrapor um modelo de análise dos sistemas sociais e de delineamento organizacional de múltiplos centros ao modelo atual centralizado no mercado, que tem dominado as empresas privadas e a administração pública nos últimos 80 anos” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 11).

Seu objetivo central foi o de produzir um modelo alternativo de pensamento capaz de romper com a síndrome psicológica inerente à sociedade centrada no mercado.

Na construção de ‘A nova ciência das organizações’, Guerreiro Ramos deixa claro que seu pensamento baseia-se, ainda, na tese da redução sociológica. No prefácio da obra, o autor anotou que “este livro é o resultado de minhas pesquisas sobre a redução sociológica” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 18). Em outro momento, Guerreiro Ramos aponta, em “Administração e contexto brasileiro”, que, “se me fosse perguntado qual o seu principal propósito, diria que consiste numa tentativa de formular as bases preliminares de uma ciência administrativa fundada no que tenho chamado de a redução sociológica” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 13).

Na visão de Guerreiro Ramos (1989), a teoria organizacional dominante é ingênua. Esta ingenuidade advém de se basear na racionalidade instrumental que nutre o seu sucesso prático. A racionalidade instrumental, ou razão formal, pode ser entendida como aquela que se determina pelo cálculo utilitário das consequências, visando um fim ou um resultado, sendo sua principal característica o fato de ser centrada no sistema de mercado. A racionalidade substantiva, ou razão de valor que será a base para o desenvolvimento da teoria substantiva da vida humana associada de Guerreiro Ramos, no segundo capítulo de ‘A Nova Ciência das Organizações’, tem como premissas ser independente das expectativas em relação ao sucesso e também não se caracteriza pela busca incessante pelo resultado, ou seja, pelo fim da ação.

A racionalidade instrumental refere-se a fins, é caracterizada pela busca de alcançar fins próprios e segue critérios racionalmente lógicos. A racionalidade substantiva refere-se a valores (ética, religião, estética, etc.), independentemente dos resultados esperados. É na racionalidade substantiva que se evidencia o pensamento crítico, base da construção de uma nova ciência organizacional (BERGUE, 2011; CAMARA, 2012; GUERREIRO RAMOS, 1989). De acordo com Guerreiro Ramos (1989, p. 25),

embora a ciência social moderna em geral e a teoria da organização em particular deixem de distinguir suficientemente entre a racionalidade funcional e a substantiva, ambas constituem, não obstante, categorias fundamentais de duas concepções distintas da vida humana associada.

Segundo o autor, são três as qualificações gerais que evidenciam os elementos que distinguem a teoria substantiva e a teoria formal. A primeira delas está relacionada à construção de uma teoria que tem como categoria central a vida humana associada. A teoria substantiva se aporta diferentemente da teoria formal, por evidenciar os aspectos inerentes à vida humana como prerrogativa principal para a sua construção epistemológica (GUERREIRO RAMOS, 1989). Em relação

à teoria formal, tem-se a razão baseada no sentido funcional, ou seja, no aporte instrumental, que gera resultados e fins para determinada teoria. A segunda qualificação da teoria substantiva está relacionada ao fato de que, durante toda a história, existiu uma teoria que colocava a vida humana associada no centro das categorias interpretativas. Segundo Guerreiro Ramos, os elementos que sistematizam este fato podem ser encontrados nas obras dos pensadores em todo o tempo. No entanto, para o autor, nenhum deles empregou a “expressão razão substantiva” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 27). A terceira qualificação se refere à necessidade da “superordenação ética da teoria política”, no sentido de dar ênfase e amplificar as intempéries da vida humana associada (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 28).

Na concepção de Guerreiro Ramos, a teoria organizacional produzida em seu tempo não conseguia compreender o grau de complexidade dos fatores que constituíam a sociedade. A falha central da teoria organizacional residia em seus alicerces psicológicos que amparavam-se na perspectiva da teoria formal, ou seja, da teoria funcionalista.

Por, muitas vezes, levar as pessoas a comportarem-se e não a agir, a teoria organizacional vigente, segundo Guerreiro Ramos, dissemina nas organizações uma síndrome comportamentalista que surge em consequência da tentativa de modelar a ordem social aos critérios econômicos (ANDREWS, 2010; PIZZA JUNIOR, 2010; SOARES, 1995). A síndrome comportamentalista configura-se como uma maneira de condicionar o pensamento da sociedade ao enclave do mercado, ou seja, à razão formal ou instrumental. Esta síndrome distorce os valores presentes na vida humana associada, convergindo-os para a busca de interesses individuais, “ou seja, uma sociedade em que o puro cálculo das consequências substitui senso comum do ser humano” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 52).

Esta síndrome pode ser compreendida a partir de quatro categorias centrais, que são: a fluidez da individualidade, o perspectivismo, o formalismo e o operacionalismo (FARIA, 2009).

Segundo Guerreiro Ramos, a fluidez da individualidade representava a busca incessante pela satisfação dos desejos individuais. Nela está presente o sentimento de que as coisas são transitórias, não tendo um propósito em si. Também é característica a busca dos indivíduos por maximizar a utilidade, no intuito de alcançar seus desejos sucessivos de sucesso. Especificamente, não há significação do processo para o alcance desses desejos, mas sim sua finalidade. O perspectivismo se relaciona ao fato de o indivíduo ser levado

numa visão fluídica, com a interpretação da sociedade como um sistema de regras contratadas, o indivíduo é levado a compreender que tanto sua conduta quanto a conduta dos outros é afetada por uma perspectiva [...] para comportar-se bem, então, o homem só tem que levar em conta as conveniências exteriores, os pontos de vista alheios e os propósitos do jogo (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 59).

Na perspectiva do formalismo, o homem passa a se conformar com as normas e as regras estabelecidas na sociedade para obter aprovação social. Passa-se a não questionar os sentidos destas regras, acreditando que a conduta humana pode ser equilibrada pela forma com a qual são construídas. O homem, dessa maneira, não age, apenas comporta-se. Comportar-se significa dizer que as pessoas têm uma conduta baseada na racionalidade funcional, na qual seu modo interpretativo é baseado no cálculo utilitário das consequências.

Segundo Guerreiro Ramos (1989, p. 50),

em consequência, o comportamento é desprovido de conteúdo ético da validade geral. É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. Pode ser avaliado como funcional ou efetivo e inclui-se, completamente, num mundo determinado apenas por causas eficientes.

A ação se configura de forma contrária, apontando que as pessoas deliberam sobre os fatos conscientemente das finalidades intrínsecas à mesma. A ação, neste íterim, torna-se uma conotação ética da conduta humana. Ela reconhece as afinidades próprias, reconhecendo que a eficiência do processo organizacional “é uma dimensão incidental e não fundamental da ação humana” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 50).

No operacionalismo, ou operacionalismo positivista, “apenas as normas inerentes ao método de uma ciência natural de características matemáticas são adequadas para a validação e a verificação do conhecimento” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 62-63). Este traço é caracterizado por foco no controle dos aspectos da vida humana associada e pragmatismo, foco naquilo que é útil na operação. Segundo Guerreiro Ramos (1989, p. 65), “é nesse sentido que o que deturpa o operacionalismo é sua identificação do útil com o verdadeiro. Utilidade é uma noção cheia de ambiguidade ética”.

Para Guerreiro Ramos, por meio da síndrome comportamentalista, é possível compreender que a política cognitiva da ciência das organizações vigentes centrava-se em um modelo psicológico voltado para o mercado. Em suas próprias palavras,

A chamada ciência da organização, como hoje a conhecemos, está enredada numa trama de pressupostos não questionados, que derivam da sociedade centrada no mercado e dela são reflexos. **Enquanto permanecer alheia à crítica de si mesma**, a colocação inapropriada de conceitos e a política cognitiva afetarão de modo adverso a prática e o ensino da disciplina administrativa, por sufocarem qualquer esforço no sentido de uma verdadeira articulação teórica nesse terreno (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 86, grifo nosso).

Para o autor, a política cognitiva está relacionada à interpretação distorcida da realidade que, consciente ou inconscientemente, favorece os interesses de agentes relacionados ao mercado. Nesse sentido, a política cognitiva centra o psicológico da sociedade para os interesses do mercado, transformando

os laços comunitários e a cultura de determinado tecido social em uma lógica instrumentalizada, destruindo a possibilidade de construir valores substantivos. Guerreiro Ramos questiona esta política cognitiva pois,

Diante do consistente padrão de consequências que acompanhou a difusão da mentalidade de mercado através de todo o mundo contemporâneo, é difícil compreender como esse fenômeno escapou a uma investigação sistemática. Aqui estou eu simplesmente chamando atenção para o óbvio, mas é precisamente o óbvio que constitui o propósito da política cognitiva obscurecer. Esse evento praticamente universal, resultante do expansionismo político das sociedades hegemônicas centradas no mercado, é legitimado como princípio básico da ciência social contemporânea (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 90).

Segundo o entendimento de Pizza Júnior (2010), em ‘A Nova Ciência das Organizações’, Guerreiro Ramos estabelece novas divisas para a conceitualização das organizações, pois é ampliada a percepção sobre as mesmas para além de seus elementos formais. Em outras palavras, Guerreiro Ramos busca um olhar além da subordinação a regras econométricas da sociedade centrada no mercado, apontando para novas formas de estrutura das organizações que diferem da estrutura econômica e hegemônica. Nesses termos, para Guerreiro Ramos, a política cognitiva da sociedade centrada no mercado conduziu para uma visão paroquial da natureza humana. Tanto os teóricos quanto os praticantes da teoria organizacional vigente passaram a comportar-se como meros operadores dos instrumentos e planos gerenciais, aceitando de forma passiva o operacionalismo positivista de forma imediata. Este fato contribuiu para que a sociedade centrada no mercado se mantivesse essencialmente instrumental, no que tange aos processos comunicacionais nas organizações, focando eminentemente na finalidade eficiente de cada processo.

Guerreiro Ramos, no entanto, ao propor uma abordagem substantiva da organização, pretende amplificar a capacidade analítica dos teóricos e praticantes

da ciência organizacional para que consigam analisar e compreender as contradições e paradoxos que a teoria organizacional de seu tempo produzia (AZEVEDO, 2006; FARIA, 2009; SOARES, 1995). Segundo o autor, ao optar pela política cognitiva centrada no mercado, a teoria organizacional de sua época “condenou-se a si mesma a permanecer pré-analítica e, para sempre, na periferia da ciência social” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 118). Sua reflexão visa contribuir para o debate de que a teoria administrativa deve ser capaz de desenvolver uma capacidade de refletir sobre si mesma, inclusive sobre suas bases epistemológicas, de modo que alcance um grau para além da perspectiva pré-analítica. O autor propõe, dessa maneira, uma abordagem substantiva das organizações.

Para a garantia dessa abordagem, o autor propõe algumas etapas para este processo. Primeiramente, há a necessidade de desenvolver uma análise organizacional que exprima as bases epistemológicas para os vários tipos organizacionais. Cabe desenvolver uma forma de análise das organizações que expurgue os padrões distorcidos de linguagem e conceitualização dessas no modelo vigente, ou seja, é necessário expurgar o pecado original da atual política cognitiva da organização centrada no mercado, buscando categorias que interpretem a realidade a partir de seu processo e não somente pela sua finalidade, eliminando seus pontos cegos. Estes pontos, para Guerreiro Ramos, são: conotação ideológica do conceito de racionalidade predominante na teoria organizacional atual; desconsideração da distinção entre o significado substantivo e formal do contexto organizacional; falta de uma compreensão clara dos aspectos simbólicos na interação das pessoas na organização; “a presente teoria da organização é, sobretudo, uma expressão da ideologia do mercado, e é da natureza dessa ideologia negligenciar os pontos envolvidos pela interação simbólica” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 127) e a visão mecanomórfica do trabalho humano.

Dessa forma, Guerreiro Ramos aponta que, se os pesquisadores das organizações não levarem em conta que a sociedade centrada no mercado desconsidera importantes aspectos da vida humana associada, contribuirão para manter uma visão e uma abordagem reducionista das organizações. Para uma abordagem substantiva das organizações, em suas próprias palavras, Guerreiro Ramos propõe que

1. Os limites da organização deveriam coincidir com seus objetivos.
2. A conduta individual, no contexto das organizações econômicas, está, subordinada a compulsões operacionais.
3. A organização econômica é apenas um caso particular de diversos tipos de sistemas macrossociais, em que as funções econômicas são desempenhadas de acordo com diferentes escalas de prioridades.
4. Uma abordagem substantiva da teoria organizacional preocupa-se sistematicamente com os meios de eliminação de compulsões desnecessárias, agindo sobre as atividades humanas nas organizações econômicas e nos sistemas sociais em geral.
5. As situações em que os seres humanos se defrontam com tópicos relativos à própria atualização adequadamente entendidas, têm exigências sistêmicas diferentes daquelas que atendem aos contextos econômicos (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 135).

Cabe considerar que a proposta de Guerreiro Ramos vai orientar a teoria organizacional a compreender que as necessidades humanas requerem múltiplos tipos de perspectivas. Formular condições operacionais peculiares a cada uma delas é uma necessidade, pois o sistema de mercado não consegue atender a todas as necessidades do homem. Outras questões que a abordagem substantiva proposta considera é que

diferentes categorias de tempo e espaço vital correspondem a tipos diferentes de cenários organizacionais [...] diferentes sistemas cognitivos pertencem a diferentes cenários organizacionais e [...] diferentes cenários sociais requerem enclaves distintos, no contexto geral da tessitura da

sociedade, havendo, contudo, vínculos que os tornam inter-relacionados (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 136).

Significa dizer que os aspectos econômicos inerentes ao tempo e espaço vital, aos sistemas cognitivos e aos cenários sociais de determinada sociedade são apenas uma das possibilidades, dentre outras, para a compreensão de uma visão global da existência humana. Como Guerreiro Ramos vai apontar em seu paradigma paraeconômico, é preciso retirar o centro da concepção da teoria administrativa da questão econômica e considerar outros fatores que constroem a existência humana. A teoria organizacional deve buscar compreender não somente os aspectos econômicos inerentes à sociedade, mas também considerar outros enclaves que permeiam a construção da natureza humana nas organizações.

## **4 Caracterização da administração pública no Brasil**

Nesta seção procura-se evidenciar dois debates essenciais para o contexto desta pesquisa, no que se refere à administração pública brasileira. O primeiro debate é sobre os modelos de administração pública no Brasil e seus desenvolvimentos. O segundo debate é sobre o federalismo e a descentralização das políticas públicas. Nas duas seções seguintes, será contextualizado o ambiente amplo de atuação dos municípios no Brasil, demonstrando suas principais características administrativas, políticas e jurídicas, e contornos sociais.

### **4.1 Desenvolvimento da administração pública**

A administração pública, no Brasil, passou por importantes estágios até alcançar a atual estrutura. Para uma análise mais fiel, os autores que se dedicam ao tema da evolução da administração pública no país destacam três modelos importantes que são o patrimonial, o burocrático e o gerencial (ZWICK et al., 2012). Desde os tempos de colônia, é possível observar que o Estado brasileiro absorveu práticas da metrópole portuguesa em sua forma de administrar (LUSTOSA-DA-COSTA, 2010; TORRES, 2004). Na sociedade em geral também é possível observar estas práticas. Alguns intérpretes do Brasil tentaram evidenciar características que marcaram a cultura do povo desse país continental.

Freyre (1996) retrata a realidade de um Brasil patriarcal, onde todo o processo educativo se dava na Casa Grande e as matizes coloniais eram facilmente observadas na relação do senhor de engenho com as mulheres (esposa e escravas), com seus funcionários (escravos) e em relação à administração pública. Segundo o autor, o patrimonialismo teria, com uma de suas bases, as relações existentes entre a casa grande e a senzala. O senhor de engenho detinha todo o poder diante das mulheres e dos escravos. Todo o ciclo econômico, político e educacional residia em torno dos interesses desse patrão.

DaMatta (1980) evidenciou outro traço importante da cultura brasileira: o personalismo. Segundo este autor, uma das expressões clássicas que evidenciam o personalismo é a frase: ‘Você sabe com quem está falando?’. Para Nunes (2010, p. 52),

O personalismo impregnou e ‘enquadrou’ muitas instituições. [...]. Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego até um pedido aprovado para um órgão público; desde encontrar uma empregada doméstica até fechar um contrato com o governo; desde licenciar o automóvel até obter assistência médica apropriada. Os brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais.

Segundo Roberto Da Matta, em “Carnavais, malandros e heróis”, o personalismo pode ser entendido como uma caracterização do sistema hierárquico social que se baseia em distinguir os indivíduos das pessoas (LUSTOSA-DACOSTA, 2010). Na visão de DaMatta (1980, p. 14), o Brasil do seu tempo seria caracterizado pelos “carnavais e hierarquias, igualdades e aristocracias, com a cordialidade do encontro cheio de sorrisos cedendo lugar, no momento seguinte, à terrível violência dos antipáticos ‘você sabe com quem está falando?’”. Esta caracterização demonstrava o profundo e arraigado interesse pelos pares. O personalismo evidenciava o interesse das elites aristocráticas no Brasil e representava as trocas cordiais e os laços fraternais entre esta elite, no que tange ao exercício da cidadania no país. Cargos públicos, atendimentos em comércio e até o lugar mais interessante no teatro eram designados aos pares, ou seja, aos amigos (FAORO, 2000).

Sobre isso, Sérgio Buarque de Holanda, na obra “Raízes do Brasil”, revela que

Toda estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta

ou indireta, nos governaram até muito tempo depois de proclamada nossa independência política cujos reflexos não se apagaram até hoje (HOLANDA, 1995, p. 73).

Neste trecho, Holanda (1995) evidencia que o Brasil ainda seria predominantemente rural, o que favorecia as trocas cordiais entre o povo, uma sociedade baseada no desenvolvimento agrário e que ainda preservava uma mentalidade colonial (LUSTOSA-DA-COSTA, 2010).

É com base neste perfil de sociedade que a administração pública se formou. O primeiro modelo de administração, denominado “patrimonialismo”, herdou muitas das características da formação da sociedade rural no Brasil. No modelo patrimonialista, segundo Lanna (1995) e Lustosa-da-Costa (2008), é possível verificar que a constituição dos governos era por meio das heranças políticas obtidas por meio das relações familiares. O processo sucessório na administração pública se dava por meio das relações cordiais (HOLANDA, 1995).

A obra mais conhecida sobre o patrimonialismo no Brasil é creditada a Raymundo Faoro e intitulada “Os donos do poder”, publicada, originalmente, no ano de 1957. Nesta obra, Faoro (2000) utiliza as formas de dominação definidas por Weber (1999), a saber carismática, tradicional e racional-legal, para interpretar o patrimonialismo. Observa-se que “o conceito de patrimonialismo aparece, na sociologia weberiana, no contexto da dominação tradicional, ora como sinônimo desta, ora como um tipo específico, ao lado do feudalismo” (LUSTOSA-DA-COSTA, 2010, p. 31).

Ao estabelecer o patrimonialismo nas bases da dominação tradicional de Weber (1999), Faoro (2000) mostra que a administração patrimonialista é voltada para os interesses particulares de uma classe dominante, na qual as relações públicas se dão por meio da tradição. Nestas relações predominam a indistinção entre bem público e privado; a concentração de poder no governante (soberano); a administração pública voltada para grupos dominantes; o personalismo; a não

profissionalização da administração pública e a tendência à corrupção (CAMPANTE, 2003).

Nunes (2010) evidencia que a administração pública no Brasil pode ser definida por quatro gramáticas. Entre elas estão presentes o clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos. O clientelismo pode ser definido a partir das relações entre os camponeses e os patrões nas sociedades rurais. “Os camponeses, isto é, clientes, encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem terra” (NUNES, 2010, p. 46). Vale mencionar que nesse contato são evidenciadas trocas desiguais e assimétricas entre os clientes e os patrões. O corporativismo, segundo Nunes (2010, p. 59),

é um sistema de representação de interesses [...] baseado em número limitado de categorias compulsórias, não competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado.

Correlacionando-se o clientelismo com o corporativismo, é possível compreender que os dois são mecanismos que esvaziam os conflitos sociais na esfera pública. A partir da organização destes mecanismos elimina-se o caráter democrático, no que tange à oferta de serviços públicos.

O universalismo de procedimentos pode ser definido a partir de “normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, [podem] refrear e desafiar os favores pessoais” (NUNES, 2010, p. 54). O insulamento burocrático se dá na medida em que se protege o núcleo técnico estatal no que tange às interferências do público e de outros tipos de organizações. Para Nunes (2010, p. 55), “o insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que os interesses e as demandas populares podem desempenhar um papel”.

Estas gramáticas, quando conjugadas, evidenciam uma administração pública que ora permeia o aspecto personalista e ora lida com questões mais racionais legais. No que tange às gramáticas,

O clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático, a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento; o universalismo de procedimentos, a afirmação lenda de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático. [...] A combinação das quatro gramáticas ocorre de maneira variada, dependendo do momento (NUNES, 2010, p. 26).

Estas gramáticas são essenciais para discutir o desenvolvimento da administração pública no Brasil. O universalismo de procedimentos, dessa maneira, foi imputado na administração pública brasileira a partir da percepção de que, para alcançar eficiência administrativa no Estado, era preciso deixar de lado a administração patrimonial. Getúlio Vargas foi uma das figuras centrais para iniciar, no Brasil ainda oligárquico, um modelo baseado nos moldes da burocracia de Max Weber (TORRES, 2004).

Em 1935 foi proposta uma reforma da administração pública com o objetivo de superar as deficiências do modelo patrimonial e para uma profissionalização da administração pública brasileira. Criou-se, então, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) visando à promoção de uma máquina administrativa baseada nas reformas burocráticas do serviço público realizadas em países desenvolvidos. Segundo Nunes (2010), o DASP representou um esforço de centralização da administração pública no governo central – inclusive no que tange aos governos dos estados – e um esforço de modernização pública. Destaca-se que, neste período, o país estava passando por um processo histórico importante, que remetia às revoluções de 1930, no qual o poder do Estado brasileiro passava das mãos das elites agrárias para as mãos de Getúlio Vargas. No mundo, a situação também era de mudanças, pois, com a crise de 1929, os Estados estavam em busca de uma nova forma de administrar a máquina pública (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008; TORRES, 2004). De acordo com Frederico Lustosa da Costa,

O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008, p. 845).

Com a criação do DASP ficam evidentes a busca por uma profissionalização da administração pública e a tentativa de romper com o modelo patrimonial até então vigente. A reforma administrativa de 1935, então, pode ser considerada como um esforço inicial para o universalismo de procedimentos na administração pública brasileira (NUNES, 2010; ZWICK et al., 2012).

Ainda relacionado aos processos de mudanças na administração pública brasileira, em 1967, no contexto do Estado Nacional Desenvolvimentista, foi proposto o Decreto-Lei de nº 200, que se tornou o marco da reforma gerencial implementada pelos militares. Segundo Lustosa-da-Costa (2008, p. 850), são cinco os princípios que nortearam esse decreto: 1) planejamento; 2) “expansão das empresas estatais, bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); 3) fortalecimento do sistema meritocrático; d) “diretrizes para um novo plano de classificação de cargos” e e) criação de vários ministérios.

A reforma administrativa implementada pelos governos militares por meio do Decreto-Lei nº 200 teve como principal característica a expansão da administração pública indireta por meio da criação das autarquias e das fundações públicas (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008). Também é característica deste período a busca pelo planejamento da máquina pública, em termos orçamentários e estruturais. No entanto, a ênfase na administração indireta não propiciou a formação de administradores públicos para lidar com a administração direta. A ênfase na administração indireta “resultou no fenômeno da dicotomia entre o

Estado tecnocrático e moderno das instâncias da administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta” (MARCELINO, 1988, p. 44).

O modelo gerencial foi estabelecido somente no ano de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a denominada Reforma Bresser. Deve-se destacar que, com esta reforma, o Brasil estava aderindo às diretrizes apresentadas pelos governos baseados no modelo gerencialista de administração pública. O marco dessa reforma foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE0, em 1995). Segundo Lustosa-da-Costa (2008), o plano tinha como objetivo instaurar a administração gerencial no Brasil a partir do ajustamento fiscal, das “reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional”, da reforma da previdência social, de inovar na questão dos instrumentos das políticas sociais produzindo uma boa qualidade dos mesmos e da “reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008, p. 863).

Com essa reforma, o governo brasileiro visava substituir o modelo burocrático, “misturado a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6). Neste trecho é possível perceber que os reformistas de 1995 criticavam as reformas anteriores (1935 e 1967) por não conseguirem suplantar totalmente o patrimonialismo da administração pública brasileira. O objetivo da reforma gerencial seria afastar o Estado de práticas patrimonialistas, por meio de uma gestão baseada em resultados. Para tanto, deu-se ênfase ao federalismo (estabelecido na Constituição de 1988) em que se pressupunha a descentralização das políticas sociais para os estados e municípios. A atuação específica do Estado foi delimitada, foram distintas as atividades

estratégicas do Estado, fez-se a separação entre formulação e execução de políticas públicas, deu-se maior autonomia para as atividades exclusivas do Estado, ou seja, da União e, ainda, buscou-se a garantia da responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos pela administração por objetivos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Vale ressaltar que o impulso tomado pela reforma de 1995 trouxe para o contexto brasileiro a gestão como elemento central para a garantia de maior qualidade nos serviços públicos. Sob o ponto de vista reflexivo, o modelo gerencial também apresenta limitações. Na visão de Zwick et al. (2012, p. 293),

o Brasil constituiu uma propensão para a adoção de modelos estrangeiros. No que tange à administração pública, a introdução e o desenvolvimento do gerencialismo é um dos exemplos mais recentes de importação. Sua ampla divulgação e adoção no Brasil se justifica pelo argumento de autoridade que sustenta o gerencialismo como uma forma de gestão pública de sucesso em países que são tidos como de Primeiro Mundo, modernizados e desenvolvidos. O Consenso de Washington foi o estopim desse processo, pois possibilitou que se firmasse uma série de acordos internacionais, influenciando, intensamente, a transposição do modelo para o Brasil, formando, com isso, um “paradigma” de desenvolvimento a ser alcançado.

De fato, o modelo gerencial é que deu base para a discussão do ESP no contexto brasileiro. Tomar este modelo pelo ponto de vista reflexivo é importante, pois, no processo de ressignificação do ESP, as limitações e as contradições do modelo gerencial devem ser levadas em questão. Neste aspecto, o alerta para o debate das políticas públicas sociais, a formação de uma cidadania ativa, a busca pela manutenção do *ethos republicano*, pela construção igualitária das relações entre estado, sociedade e mercado, e o próprio conceito de Estado vigente passaram a não ser centrais nas discussões do modelo gerencial. O foco, como dito anteriormente, assenta-se na busca por instrumentos de planejamento e monitoração da administração pública. Embora reconheça o potencial destas práticas para a profissionalização da administração pública, ao se levar em

consideração o contexto brasileiro, permeado pelo hibridismo da gestão pública, conclui-se que implementar esses instrumentos torna-se uma ação complexa, pois o modelo de administração pública brasileira absorve estes diversos elementos (ZWICK et al., 2012). Por isso é fundamental levar em consideração os fatores limitantes para o desenvolvimento de uma administração pública gerencial plena.

Diante da análise do desenvolvimento da administração pública no Brasil, no Quadro 7 apresenta-se uma síntese das características dos modelos de administração pública citados anteriormente.

Quadro 7: Desenvolvimento da administração pública no Brasil

<b>Modelos de administração pública</b>	<b>Características marcantes</b>	<b>Característica central em todos os modelos</b>
Patrimonialista	Personalismo, clientelismo, relações cordiais, dominação tradicional, sociedade rural.	<b>Hibridismo.</b> Práticas patrimoniais, burocráticas, gerenciais e de gestão social coexistem.
Burocrático	Universalismo de procedimentos, dominação racional-legal, insulamento burocrático, modernização da administração pública, início da urbanização.	
Gerencial	Gestão por resultados, descentralização da tomada de decisão, fortalecimento da administração indireta, Estado regulador, reformas econômicas orientadas para o mercado, federalismo, <i>accountability</i> , eficiência na alocação de recursos.	
Social	Diálogo, participação, decisão compartilhada entre Estado, mercado e sociedade, democracia deliberativa, republicanismo, agir comunicativo.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro 7 é possível observar um modelo não discutido anteriormente, mas importante para a compreensão completa do desenvolvimento da administração pública no Brasil. Este modelo, denominado Gestão Social,

emergiu nos últimos anos como uma nova maneira de olhar a administração pública. O denominado modelo da gestão social surgiu como uma concepção de administração pública participativa e deliberativa e, nesse contexto, várias correntes surgiram, com a denominação de Modelo Societal (PAULA, 2005) e Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012). Além dessas denominações, dentro do próprio conceito de Gestão Social surgiram várias correntes de pensamento que não são objeto e foco deste trabalho<sup>2</sup>.

Para discutir o contexto do modelo da Gestão Social, utiliza-se a perspectiva do pesquisador Fernando Tenório. Segundo Tenório (2008, p. 39), a gestão social pode ser vista como um

processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Nesta concepção busca-se não somente o foco em resultados, mas que a participação social seja efetiva por meio dos novos arranjos institucionais constituídos. É central para o entendimento da gestão social de que a deliberação pública é que sustenta uma administração pública democrática e republicana. Deve-se destacar que a perspectiva de gestão social alinha-se à proposta de Bohman (2009), no que tange à dialogicidade na esfera pública. Baseia-se, sobretudo, no conceito habermasiano de democracia deliberativa (HABERMAS, 2003).

Em relação à deliberação, Marques (2009, p. 15) a mostra

---

<sup>2</sup> Para aprofundamento das abordagens teóricas da Gestão Social sugerem-se os trabalhos de Cançado (2011), Carvalho (1999), Dowbor (1999), Fischer e Melo (2003), França Filho (2008), Justen, Moretto Neto e Garrido (2014), Peres Júnior e Pereira (2014) e Tenório (2005).

como um processo social e comunicativo que se caracteriza a longo prazo através da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública.

Neste conceito vigora a noção presente no modelo procedimental da democracia e pode-se observar que a deliberação está atrelada à transformação dos discursos presentes na sociedade, ou seja, das discussões e conversações políticas sendo transformadas em políticas públicas. Segundo Marques (2009),

Habermas parte do princípio de que os cidadãos – considerados como iguais, livres e organizados – podem endereçar suas demandas às esferas centrais do sistema político e que, por sua vez, os atores administrativos estão prontos a escutar e a inserir tais demandas nos processos decisórios (MARQUES, 2009, p. 17).

Assume-se, dessa maneira, que a política deliberativa tem sua elaboração

em uma rede complexa de discussões e discursos na qual os cidadãos aprendem a construir argumentos, a se expressarem e a assumirem uma posição, justificando-a sempre que for necessário para chegar a uma compreensão mútua acerca de um problema público (MARQUES, 2009, p. 20).

No centro do modelo procedimental está o discurso como elemento estruturador do agir comunicativo. A razão, assim, se configura como elemento epistêmico e dá guarida para as discussões na esfera pública. É por meio do discurso e da razão que os cidadãos têm consciência de si e do seu papel no mundo da vida, fazendo com que sua opinião seja emancipada da colonização dos sistemas.

Para Bohman (2009), no entanto, a deliberação pública vai além do discurso. Segundo este autor, a deliberação pública deve ser concebida como “um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais” (BOHMAN, 2009, p. 36). A abordagem dialógica da deliberação pública preconiza que o diálogo é o responsável pela publicidade da deliberação

e pela legitimidade das decisões administrativas. Diante disso, é necessário que os cidadãos estejam aptos e compromissados em dialogar uns com os outros, para que as decisões administrativas sejam efetivas.

De acordo, ainda com o mesmo autor, o diálogo traz para a deliberação o sentido de equidade, pois as decisões são tomadas mediante diálogos entre as esferas públicas parciais, evitando-se, assim, a tirania da maioria, diminuindo os riscos impostos pela regra da maioria. O diálogo contribui para que seja assegurada a igualdade deliberativa, incluindo todos os “cidadãos na deliberação” e excluindo as “formas extrapolíticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes” (BOHMAN, 2009, p. 46).

A democracia deliberativa tem por base a deliberação pública. Segundo Marques (2009, p. 15), o conceito de deliberação deve ser compreendido “como um processo social e comunicativo que se concretiza a longo prazo através da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública”. De acordo com a mesma autora, a esfera pública é constituída a partir do agir comunicativo, ou seja, “quando diferentes públicos ou indivíduos se organizam em redes comunicacionais articuladas, com o objetivo de discutir sobre os problemas ou questões que os afetam, de assumir um posicionamento, de trocar argumentos e de justificá-los diante das interrogações feitas pelos parceiros de interação”.

Marques (2009, p. 20) evidencia que a teoria deliberativa deve ser acompanhada de uma construção comunicativa do problema em pauta, das relações estabelecidas entre os diferentes interlocutores, dos argumentos defendidos por cada participante e da opinião pública resultante das trocas constituídas pela via da comunicação intersubjetiva. Bohman (2009, p. 46) afirma que a

igualdade deliberativa precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e

exclusão de formas extrapolíticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades preexistentes.

Segundo o autor, para que a participação seja efetiva, a diversidade de necessidades dentro do Estado deve ser problematizada. Nesse sentido, “a deliberação pública ativa pode aplicar melhor o princípio complexo de tratar os casos iguais igualmente, mas casos diferentes de forma diferente”. Desse modo, “a deliberação descobre modos de lidar com diferenças específicas através de arranjos cooperativos processuais. Essa transformação altera a definição das necessidades que têm de ser satisfeitas a fim de tornar todos os cidadãos politicamente iguais e capazes de atuar politicamente” (BOHMAN, 2009, p. 80).

Diante da exposição dos modelos que evidenciam o processo de desenvolvimento da administração pública no Brasil, observa-se que o modelo de gestão social busca contribuir com uma nova gramática para este contexto, que abrange a dialogicidade e a representação do *ethos* republicano na administração pública. De fato, esse desenvolvimento alinha-se a um novo recomeço para a administração pública brasileira, no entanto, as discussões ainda estão muito no nível teórico e acadêmico. Quanto aos aspectos práticos, ainda persiste um modelo híbrido, no qual as práticas patrimonialistas, burocráticas, gerenciais e de gestão social ainda estão presentes. A compreensão deste fato é substancial para que os modelos estabelecidos passem a ter relevância nos contextos em estudo.

Aspectos ainda de grande debate no contexto nacional são o Federalismo e a descentralização das políticas públicas. Em ambos os modelos é perceptível que esta conquista advinda da Constituição de 1988 tomou conotações paradoxais para a administração pública brasileira. Na próxima seção expõem-se os conceitos e as discussões centrais em torno deste assunto.

#### **4.2 Federalismo brasileiro e a descentralização das políticas públicas**

No que diz respeito à discussão sobre o federalismo e à descentralização das políticas públicas, há um efetivo debate, na literatura, que procura compreender os elementos centrais para o estabelecimento da discussão sobre o papel de cada um dos entes federativos no contexto brasileiro quanto aos aspectos econômico, político e social (ABRUCIO, 1998; ARAÚJO, 2010; ARRETICHE, 1999, 2002, 2004, 2013; BORGES, 2010; CARVALHO, 2011; OLIVIERI, 2006; RODDEN, 2005; SOUZA, 2005; TOMIO, 2005).

O federalismo, na visão de Arretche (1999), baseia-se numa espécie de contrato, ou seja, remete a acordos cooperativos entre instituições. Esses acordos são constituídos de maneira formal, implicando reciprocidade. O federalismo remete à inter-relação entre as decisões de um governo central e seu impacto nos governos subnacionais. As origens do federalismo brasileiro remontam à Constituição Federal de 1891, quando os constituintes adotaram a perspectiva de separação das fontes de tributação, definindo a competência em termos de arrecadação de impostos, por parte dos estados e da própria União (ARRETICHE, 2004). Souza (2005) corrobora com evidência ao demonstrar que o federalismo brasileiro perdura há mais de um século. Além disso, para esta autora, as mudanças ocorridas ao longo do tempo demonstraram os vários tipos de arranjos federativos no Brasil, inclusive, momentos em que o federalismo era mais centralizado (demonstrando aqui um maior nível de autoritarismo, como no Estado Novo, em 1930) e mais descentralizado (a partir de 1988, com a promulgação da Constituição democrática) (KUGELMAS; SOLA, 1999).

Em termos conceituais, segundo Rodden (2005, p. 10), “a descentralização é concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia”. Em termos de níveis de atuação, a descentralização pode levar em consideração as questões fiscais que envolvem a

distribuição de receitas e despesas entre os entes federativos; as questões de políticas envolvendo a elaboração e a implementação de políticas públicas e a questão política que se refere às orientações políticas e legislativas entre os entes federados.

No decorrer da história brasileira foram sete constituições elaboradas e implementadas que deram contornos distintos aos arranjos federativos no país. Segundo Arretche (1999), Carvalho (2011), Kulgelmas e Sola (1999), Souza (2005) e Tomio (2005), a compreensão dos impactos dessas constituições para o desenho federativo no Brasil é necessária e capaz de elucidar vários aspectos do federalismo contemporâneo – aspectos como barganhas políticas e territoriais. No Quadro 8 evidencia-se a contribuição dessas instituições.

Quadro 8: Constituições brasileiras (...continua...)

CF	Contribuição ao federalismo
1824	Primeira Constituição Brasileira. Promulgada após a independência de Portugal. Delegou poderes administrativos às então 16 províncias. Embora elas não contassem com autonomia política formal ou informal, essa delegação foi interpretada como abrir o caminho para uma futura federação.
1891	Promulgada após a República, seguiu a promessa descentralizadora do mote republicano: centralização, secessão, descentralização, unidade. Por essa Constituição, recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, mostrando que <b>a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação</b> , caracterizando esse período como o de uma federação isolada.
1934	Introduziu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e <b>expandiu as relações intergovernamentais</b> pela autorização para que o governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. <b>Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual.</b>
1937	Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados.

1946	<b>Introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para a municipal</b> , excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita. Mas o critério de transferência não continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes.
1967	Como se sabe, a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 <b>centralizaram na esfera federal o poder político e tributário</b> , afetando o federalismo e suas instituições. Isso não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais. No entanto, apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu <b>o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais</b> , por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados, FPE e Fundo de Participação dos Municípios, FPM).
1988	A redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização, por meio da elaboração de uma nova constituição.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Souza (2005)

A partir da análise as sete constituições brasileiras, vale acrescentar algumas características da mais detalhada das constituições, a de 1988 (CF/88). Segundo Tomio (2005), esta carta representou uma nova ordenação dos arranjos federativos no país. Nas palavras do autor,

Os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado democrático como também instituíram um novo “pacto federativo”. Em quase todas as constituições (exceto na carta de 1937), os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas; contudo, somente **a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios**, elevando-os de fato ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo (TOMIO, 2005, p. 123, grifo nosso).

É possível observar, com base na afirmação de Tomio, a importância da CF/88 para a consolidação, pelo menos em Lei, da autonomia municipal frente aos entes federativos, representando efetivamente o caráter relevante do poder local, no que tange à elaboração e à implementação de políticas públicas. Essa autonomia local é destacável no modelo de federação brasileira, pois é o único a

conferir autonomia aos três níveis políticos, em termos constitucionais. Isto quer dizer que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios passaram a ter autonomia para atuar de forma descentralizada, tanto no nível político como no nível territorial (BORGES, 2010; OLIVIERI, 2006). Ainda segundo Tomio (2005, p. 123), “a descentralização política foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios”. Neste contexto, Arretche (2004) evidencia que a autonomia política e fiscal dos estados e municípios

permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. **Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social** (ARRETCHÉ, 2004, p. 20, grifo nosso).

Segundo Souza (2005), a CF/88 evidencia o compromisso com o federalismo e a descentralização das políticas públicas. Além disso, apresenta um caráter peculiar, pois não foi construída com base em juristas, como foi, por exemplo, em 1891 e em 1934. Além disso, esta carta não se baseou em experiências constitucionais anteriores. Vale destacar também que o fato gerador das constituições anteriores foram as rupturas políticas existentes no cenário nacional. No entanto, a CF/88 foi construída como parte de um processo de transição democrática. Estas características garantiram, de certa forma, outra peculiaridade desta Constituição, que está relacionada à possibilidade de adesão dos entes federados.

Diante dessas considerações, é patente a contribuição da CF/88 para a recente democratização do Estado brasileiro e para a revisão do pacto federativo nacional. Seus impactos são relevantes para o período de transição da democracia

brasileira e retrataram uma nova disposição dos arranjos federativos. Kugelmas e Sola (1999) apontam que a CF/88 representou uma reação à centralização fiscal autoritária no país, emergindo um modelo de federalismo mais descentralizado, entre aqueles países que se apresentam em estado de desenvolvimento. Souza (2003, p. 346) corrobora a opinião desses autores ao mencionar que

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ser um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento, no que se refere à distribuição de recursos tributários e de poder político. No entanto, apesar da descentralização financeira, estados e municípios continuam pressionando o governo federal por mais ações financiadas por tributos federais, tendo, inclusive, federalizado inúmeras vezes parte de suas dívidas.

Apesar de obter um grau de descentralização considerável, vale mencionar o último trecho desta citação, que reside na expectativa de que os estados e municípios tenham mais autonomia – não somente em tese – no que tange à aplicação dos tributos arrecadados. Isto, inclusive, é pauta de luta do atual contexto municipal no Brasil, que é a revisão do pacto federativo e da disposição das responsabilidades federativas relacionadas a receitas e despesas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM, 2015b).

Em termos históricos, na visão de Arretche (1999), os anos 1980 representaram, dessa maneira, o período de formação do federalismo brasileiro. As contribuições, sobretudo da reconquista das eleições diretas em todos os entes federativos e a própria descentralização fiscal contida na CF/88, impactaram intensamente os pressupostos que balizavam o contexto das relações intergovernamentais. A autonomia dos governantes dos entes municipais, a expansão de sua autoridade sobre os receitas municipais e a gestão dos impostos tornaram os governos subnacionais mais soberanos. Para Arretche (1999, p. 115),

A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas

sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal.

Algumas delimitações da CF/88 são relevantes para a discussão sobre o federalismo. Segundo Campello-de-Souza (2006) e Souza (2005), uma característica importante do federalismo brasileiro é que, nos três entes federativos dispostos na CF/88, ficam evidenciadas a disposição e a importância dos poderes legislativos, sendo que, nos níveis estadual e federal, conta com os poderes judiciários próprios. Nesse sentido, em termos de representação, os estados passaram a ter como efetivos representantes os membros no Senado Federal.

Em termos de competências, a União passou a deter “o maior e o mais importante leque de competências exclusivas” (SOUZA, 2005, p. 112). No que concerne aos níveis federativos, a CF/88 imputou a responsabilidade de elaborar um conjunto de políticas sociais aos três níveis, gerando uma discussão importante sobre a responsabilização de elaborar e implementar as políticas públicas (ARRETCHE, 2013; TOMIO, 2005). Segundo estas distribuições, Souza (2005, p. 112) evidencia que

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

No que tange à distribuição das competências entre os membros dos arranjos federativos no Brasil, a literatura específica evidencia uma perspectiva paradoxal (ARRETCHE, 2005; TOMIO, 2005). É patente a concorrência entre a

arrecadação e a aplicação de recursos financeiros. Isso implica no questionamento, dentro dos arranjos federativos, de como os constituintes previram estas relações. O debate sobre os interesses que permeiam a discussão expressa um conflito nas relações intergovernamentais brasileiras (ABRUCIO, 1998; STEPAN, 1999).

Diante das contribuições e contradições que a CF/88 trouxe para as relações intergovernamentais brasileiras, são necessários alguns apontamentos centrais, no que diz respeito ao federalismo e à descentralização das políticas públicas sociais no Brasil. Sobre esse assunto, Arretche (2013) sustenta que a extensão da autoridade presente no governo central é um dos conflitos que são discutidos no contexto dos Estados democráticos modernos. A centralização excessiva de poder no governo central representa um tipo de risco importante no que reside a discussão democrática, principalmente no que diz respeito realmente à consideração dos interesses regionais e locais. De outra forma, segundo a autora, a centralização do poder de decisão nos governos locais também representa riscos, no que concerne ao interesse público geral da nação. Ainda assim, é preciso dosar muito bem a forma de centralização ou descentralização do poder, sobre a elaboração e a implementação de políticas públicas, pois, tanto a perspectiva geral quanto a regional implicam em riscos evidentes para o alcance do interesse público. Segundo Arretche (2013, p. 39),

Escolhas constitucionais que confirmam aos governos subnacionais ampla autoridade sobre as políticas públicas implicam desigualdade de acesso a serviços, embora ensejem a promessa de aproximar o governo dos cidadãos. Por outro lado, Estados centralizados parecem ter maior impacto na redução das desigualdades sociais do que modelos descentralizados.

Diante deste argumento, passa-se a se considerar que a decisão por centralizar ou descentralizar as políticas públicas implica em uma decisão por parte

dos gestores públicos que podem gerar tanto benefícios quanto malefícios para os cidadãos, ou seja, configura-se como uma decisão de conflito.

A despeito do grau de *accountability* que as estruturas governamentais descentralizadas proporcionem, Rodden (2005) insere no debate o fato de que a descentralização e o federalismo têm tido um certo descrédito no contexto dos países em desenvolvimento. Por conta dos entraves e das coalizões políticas estabelecidas no contexto do modelo político brasileiro, isto é, num modelo de presidencialismo de coalizão com tantos partidos políticos e interesses políticos e com a estrutura federativa evidenciada pelos constituintes em 1988, a descentralização acaba por ser entendida pelos seus aspectos contraditórios.

Segundo Souza (2001), o federalismo é um dos frutos do processo de redemocratização brasileira. Na visão da autora, as mudanças ocorridas não podem ser visualizadas como a passagem concreta de um arranjo centralizado para um arranjo federativo descentralizado. Esta consideração é importante devido ao fato de o federalismo brasileiro não se basear no processo dicotômico entre centralização e descentralização, mas numa percepção mais contínua em que se estabelecem, para além dessa discussão, as relações de poder existentes no âmbito da União, dos estados e dos municípios (ARRETCHE, 2005; BORGES, 2010). Neste ínterim, Campello-de-Souza (2006) aponta que o processo de construção do Estado brasileiro ainda não apresenta um *status* em definitivo. Nesta perspectiva, as limitações do federalismo brasileiro ainda se apresentam, pois o mesmo está em processo de andamento. Nas palavras da autora,

O Estado brasileiro seguiu uma curva ascendente em relação à sua capacidade autônoma para tomar decisões, sobretudo as referentes à política econômica. Nesse processo, entretanto, as forças regionais sempre limitaram seu poder infraestrutural, tanto para implementar decisões como para estabelecer mecanismos solidamente institucionalizados de representação. O conjunto de impasses que a Constituição de 1988 não chegou a resolver continua definindo a agenda institucional do momento presente em relação às capacidades

do poder central e ao padrão de relacionamento entre União e estados (CAMPELLO-DE-SOUZA, 2006, p. 36).

Esses impasses representam o campo de atuação em que os gestores públicos dos três entes federativos atuam. Neste ambiente é patente a necessidade de maior diálogo e, inclusive, de uma maior contextualização das decisões que são evidentemente tomadas no âmbito da federação. Arretche (2010) evidencia que uma das dificuldades deste contexto reside na desigualdade de receita quanto às jurisdições. Outro fator limitante, segundo Souza (2005), são as desigualdades econômicas entre as regiões; em um país continental, como o Brasil, esse aspecto traz impactos relevantes. Borges (2010), de igual modo, contribui para esta análise ao mostrar que o sistema político brasileiro, caracterizado pela

combinação entre um sistema presidencialista com Executivos fortes, um sistema multipartidário de partidos fracos, e um federalismo descentralizado que concede papel significativo aos atores e instituições subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas (BORGES, 2010, p. 151).

Passa a gerar uma cultura de contradições fortes e de debates intensos com relação às receitas e despesas entre os entes federativos (BORGES, 2010).

Diante destas características do sistema federativo brasileiro, cabe ressaltar que o debate é importante para os contornos das relações intergovernamentais contemporâneas, principalmente devido às inter-relações políticas e econômicas que residem no contexto das relações intergovernamentais. A necessidade, então, de um debate equilibrado e contextualizado torna-se latente diante das dificuldades impostas pelo atual modelo de federação de que é constituído o Brasil. O debate sobre alternativas para superar as crises e as dificuldades do sistema federativo no Brasil torna-se um caminho longo, mas necessário aos agentes públicos.

O debate realizado até aqui é substancial para a compreensão do ESP nos municípios no Brasil. Em termos de síntese, a articulação do quadro referencial

analítico (*framework*), dos procedimentos metodológicos e dos resultados desta pesquisa é descrita na Figura 3, na qual se evidencia um olhar mais amplo do objetivo da pesquisa, dos pressupostos metodológicos e dos resultados alcançados.

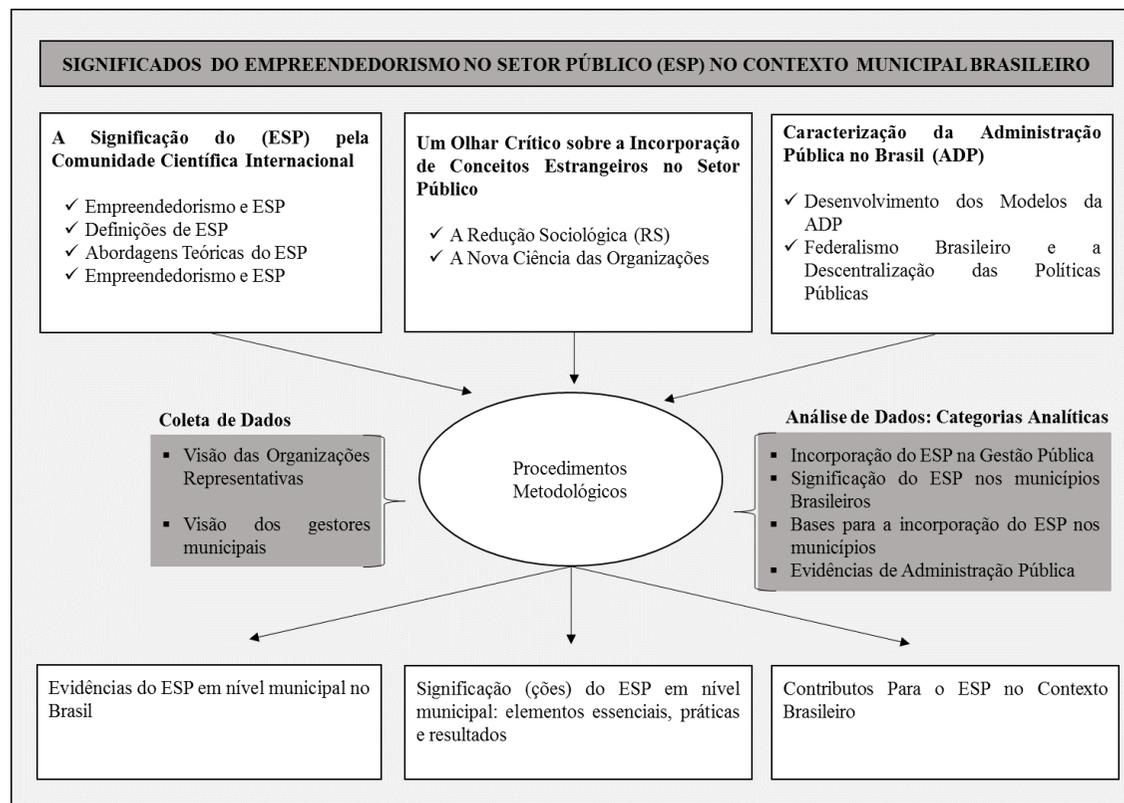


Figura 3: Visão sistêmica da tese (*Framework*)  
Fonte: Elaborado pelo autor

Na Figura 3, o primeiro nível de análise descrito é o referencial teórico. Foram três bases analisadas. A primeira, que se refere à própria significação do empreendedorismo no contexto de origem (americano e europeu), direciona para os principais debates do ESP adotados internacionalmente e implica como base para a construção do conceito de ESP nesta pesquisa. A segunda base teórica é direcionadora das análises da ressignificação do empreendedorismo no contexto brasileiro com o potencial uso da teoria organizacional de Alberto Guerreiro Ramos. Suas contribuições são fundamentais para a ressignificação do ESP no contexto brasileiro, dada a busca do autor por produzir uma teoria organizacional nacionalizada e local. A terceira base teórica é a caracterização do *locus* mais amplo de atuação dos municípios brasileiros. Procurou-se abordar o desenvolvimento da administração pública e suas gramáticas e inserir os municípios no contexto da federação brasileira, por meio da discussão sobre os arranjos federativos e também da descentralização das políticas públicas sociais. Dado o referencial teórico adotado, passa-se à descrição dos procedimentos metodológicos adotados e para a construção dos resultados.

Em termos propedêuticos, os procedimentos metodológicos desta pesquisa basearam a coleta de dados na visão de dois atores principais: a dos gestores e das organizações representativas dos municípios no Brasil, e a visão dos próprios gestores públicos municipais. Em termos de análise dos dados, definiram-se as categorias analíticas a partir do desenvolvimento teórico desta pesquisa. Na seção seguinte, estas categorias são evidenciadas de forma mais detalhada. A construção dos resultados foi feita em três capítulos principais, como definido na Figura 2.

Diante destas caracterizações e da construção do *framework* de pesquisa, nas seções seguintes são evidenciados a operacionalização e os principais resultados desta tese.

## **5 Procedimentos metodológicos**

Nesta seção apresentam-se os elementos norteadores da operacionalização desta tese, como as principais facetas da abordagem metodológica escolhida, bem como os pormenores do universo de pesquisa, das técnicas de coleta de dados, das categorias de análise e das técnicas de análise de dados.

### **5.1 Abordagem de pesquisa**

Esta pesquisa se caracteriza, predominantemente, como qualitativa, dado que a natureza do objeto de estudo demanda uma análise de cunho interpretativo. Goulart e Carvalho (2005) e Merriam (1998) apontam que o termo ‘pesquisa qualitativa’ é utilizado como uma espécie de ‘guarda-chuva’ para várias abordagens de pesquisas em ciências sociais. Nesse sentido, os estudos que se baseiam na metodologia qualitativa, segundo Godoy (1995, p. 58), são realizados a partir de variados tipos de investigação. Nesta linha também podem ser encontradas variadas orientações teóricas e metodológicas, incluindo o “interacionismo simbólico, a etnometodologia, o materialismo dialético e a fenomenologia”. Além disso, os estudos qualitativos têm maior potencial para “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (RICHARDSON, 1999, p. 80). Em outras palavras, a pesquisa qualitativa busca “esmiuçar a forma como as pessoas constroem o mundo à sua volta, o que estão fazendo ou o que está lhes acontecendo em termos que tenham sentido e que ofereçam uma visão rica” (FLICK, 2009, p. 8).

Os estudos denominados qualitativos têm como preocupação central “o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural” (GODOY, 1995, p. 62). “Visa abordar o mundo ‘lá de fora’ (e não em contextos especializados de pesquisa, como os laboratórios) e entender, descrever e, às vezes, explicar os

fenômenos sociais ‘de dentro’” (FLICK, 2009, p. 8). Na visão de Creswell (1997, p. 76), este tipo de estudo tem como características predominantes a busca pela compreensão de como o mundo é, a partir de uma realidade socialmente construída, em que “[...] múltiplas realidades existem, como a realidade do pesquisador, a dos indivíduos que estão sendo investigados e a do leitor ou audiência que interpreta o estudo”.

O pesquisador qualitativo, neste contexto, é visto, por Denzin e Lincoln (2006), como um *bricoleur*, pessoa que faz toda espécie de pequenos trabalhos. É objetivo dos pesquisadores qualitativos buscar a compreensão dos fenômenos a partir do olhar de todos (ou, pelo menos da maioria) os participantes envolvidos. A abordagem qualitativa tem como elemento fundamental o contato direto e prolongado de quem realiza a pesquisa com o contexto no qual está presente o fenômeno a ser estudado (GODOY, 1995; MAFFEZZOLLI; BOEHS, 2008). Além disso, os estudos que se baseiam na abordagem qualitativa têm no ambiente natural fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental. Eles têm caráter descritivo; a preocupação do investigador reside no significado que as pessoas dão aos elementos e à sua existência, e apresenta-se a partir do enfoque indutivo (NEVES, 1996).

Embora o número dos estudos que utilizam a pesquisa qualitativa tenha crescido nos últimos anos – fato que fez esse tipo de abordagem metodológica ganhar destaque e proeminência nas ciências sociais –, sobretudo nos estudos em administração, ainda persiste o questionamento, por um grupo de pesquisadores, sobre o rigor e a qualidade dos trabalhos qualitativos (MATTOS, 2011; OLIVEIRA; PICCINI, 2009). Normalmente, na visão desses autores, esses questionamentos são levantados comparativamente às pesquisas quantitativas, tentando enfraquecer a importância e o grau de validade das pesquisas qualitativas.

Sobre esse assunto, Oliveira e Piccini (2009, p. 96) apontam que o compromisso do pesquisador qualitativo com o rigor da pesquisa deve ser orientado com o mesmo rigor que se estabelece nos estudos quantitativos. Na visão dos autores, o pesquisador qualitativo deve ir além do rigor interno de sua pesquisa, tornando transparentes “seus pressupostos e objetivos, bem como estar consciente de sua responsabilidade social como pesquisador”. Para tanto, no que diz respeito aos questionamentos sobre a validade dos estudos qualitativos, os autores apontam que

é preciso considerar que o conhecimento científico não tem por finalidade única decifrar o real e construir uma verdade definitiva de como os fatos ocorrem, **mas sim entendê-lo como algo socialmente construído e situado**. A verificação empírica faz parte do processo de pesquisa, permite desvendar a pertinência das construções racionais e das teorias desenvolvidas, conhecendo fragmentos do mundo vivido (OLIVEIRA; PICCINI, 2009, p. 96).

Nesta visão, o pesquisador deixa de considerar-se neutro e é conclamado à reflexão e à ação sobre o tema e os indivíduos que estuda (GODOY, 1995). É preciso ter em mente um tipo de conhecimento que não é retratado somente pelo seu viés técnico, mas também de um viés ético. Em outras palavras, quer dizer que o pesquisador se posiciona conscientemente e reflexivamente sobre o contexto histórico e social vivido, não deixando de lado o fato de que a prática social pode interferir no processo de pesquisa (OLIVEIRA; PICCINI, 2009).

Essa concepção de abordagem metodológica alinha-se naturalmente com a elaboração ontológica e epistemológica desta pesquisa, pois revela o caráter dialógico entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados, além de permitir a interação entre os conhecimentos técnicos/acadêmicos e sociais/empíricos. Diante das considerações sobre a abordagem da pesquisa, evidenciam-se os métodos de coleta e análise de dados utilizados nesta pesquisa.

## 5.2 Delimitação do estudo e escolha das unidades de análise

Os motivos da escolha das unidades de análise em estudo, na visão de Creswell (1997), devem ser evidenciados de forma clara, para que os leitores possam compreender e perceber a qualidade do método proposto. Para este estudo, primeiramente, foram realizadas pesquisas exploratórias, no intuito de compreender como e quando práticas empreendedoras foram implementadas no setor público brasileiro, em especial nos municípios. Essas pesquisas revelaram um quadro encorajador quanto ao estímulo de práticas empreendedoras no setor público brasileiro, algumas já consagradas no nível federal, como o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), que envolve o apoio ao desenvolvimento e à implementação de políticas e estratégias de aperfeiçoamento da gestão das organizações públicas e a qualidade do serviço público prestado. Além desse programa, cita-se também a própria Reforma Gerencial de 1995, implementada pela Emenda 19, que manteve a discussão aberta, na Federação Brasileira, sobre a possibilidade de inserir no debate das organizações públicas o tema empreendedorismo, que passou a ser, constantemente, temática de fóruns, encontros e também de treinamento.

No âmbito dos estados membro, também têm-se alguns exemplos importantes. É lugar comum discutir o Choque de Gestão e o Programa Estado para Resultados (EPr) em Minas Gerais e as reformas administrativas ocorridas no Maranhão e também em Santa Catarina (IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2011). De fato, a inauguração do século XXI possibilitou um ambiente propício para o debate sobre inovação, o bom uso de tecnologias como o eGov, sem contar da necessidade de cada vez mais ter transparência e responsabilização na atuação dos agentes públicos.

Esta busca evidenciou a necessidade de delimitar o ESP no contexto dos municípios brasileiros, no tocante aos espaços geográficos. Em uma busca nos sites institucionais dos municípios no Brasil, observou-se que um bom caminho

seria, inicialmente, compreender a visão das associações representativas destes entes. A partir do entendimento de que elas fomentavam novas práticas de gestão no âmbito dos municípios brasileiros, que se aproximavam daquilo que a literatura específica evidenciava como empreendedorismo no setor público, definiram-se, então, duas unidades de análise para esta pesquisa, conforme se observa no Quadro 9.

Quadro 9: Unidades de análise

Nível	Unidades de análise	Justificativa	Atores
1	Organizações representativas dos municípios no Brasil	A visão dos membros das associações representativas designa a visão técnica e política do movimento municipalista brasileiro. É a partir de estudos, cartilhas, eventos e reuniões realizadas por estas organizações que os municípios tomam decisões importantes no tocante à profissionalização da gestão municipal. Em um sentido mais específico, é a partir destas organizações que o discurso sobre o empreendedorismo público começa a ser disseminado na linguagem e nas práticas do gestor público municipal.	Assessores e gestores
2	Municípios	Entendida como a unidade de análise fundamental para compreender como o discurso do empreendedorismo público é operacionalizado. A partir da visão dos gestores públicos municipais é possível entender o grau de entendimento e de incorporação de práticas empreendedoras na gestão pública. Nesta unidade de análise também é possível evidenciar práticas divergentes daquelas fomentadas pelas organizações representativas	Prefeitos, vice-prefeitos, chefe de gabinete, secretários e técnicos.

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Em vista das articulações estabelecidas no movimento representativo dos municípios no Brasil, as associações representativas dos municípios foram

tomadas como as primeiras unidades de análise desta pesquisa. A segunda modalidade foram os próprios municípios.

No nível 1 contextualizaram-se os temas fundamentais da pauta municipalista no Brasil, com destaque ao fomento ao empreendedorismo. Especificamente, buscou-se um aprofundamento das práticas desenvolvidas no estado de Minas Gerais, por ser a Unidade Federativa escolhida para a escolha dos municípios que participariam da pesquisa.

No nível 2, a escolha dos municípios pautou-se, primeiramente, pelo critério da regionalidade. Diante da grandiosidade (país continental) do Brasil, primeiramente buscou-se compreender a divisão geográfica no estado de Minas Gerais. Contudo, feita a escolha do estado a ser estudado, observou-se que seria inviável pesquisar todos os 853 municípios que o formam. Partiu-se, então, para um segundo critério, que foi a própria estratificação do estado mineiro, subdividido em 12 mesorregiões. O detalhamento dessa subdivisão pode ser visto na Tabela 1.

Mesorregiões	População residente		
	Total	Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>19 597 330</b>	<b>9 641 877</b>	<b>9 955 453</b>
Campo das Vertentes	554 354	271 435	282 919
Central Mineira	412 712	205 188	207 524
Jequitinhonha	699 413	351 117	348 296
Metropolitana de Belo Horizonte	6 236 117	3 008 127	3 227 990
Noroeste de Minas	366 418	186 736	179 682
Norte de Minas	1 610 413	804 494	805 919
Oeste de Minas	955 030	475 746	479 284
Sul/Sudoeste de Minas	2 438 611	1 221 530	1 217 081
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	2 144 482	1 068 012	1 076 470
Vale do Mucuri	385 413	189 781	195 632
Vale do Rio Doce	1 620 993	793 397	827 596
<b>Zona da Mata</b>	<b>2 173 374</b>	<b>1 066 314</b>	<b>1 107 060</b>

Tabela 1: População residente mesorregiões – Minas Gerais

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado do IBGE.

Após analisar as doze mesorregiões que compõem o estado de Minas Gerais, contendo 142 municípios, escolheu-se a mesorregião da Zona da Mata para ser estudada, por conta da maior acessibilidade aos dados. Com base nas pesquisas, evidenciou-se que esta mesorregião é composta por mais sete microrregiões denominadas a partir de sua cidade sede, que são Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa. Destas sete microrregiões, seguindo o critério de acessibilidade aos dados, optou-se por analisar os vinte municípios pertencentes à microrregião de Viçosa. Das vinte cidades, em apenas uma não se conseguiu acesso aos gestores públicos locais.

Além dos municípios pertencentes à microrregião de Viçosa, em seguida, após contato com a assessora da Associação Mineira de Municípios (AMM), obtiveram-se contatos importantes das demais mesorregiões mineiras e, assim, extrapolou-se a pesquisa para todos os municípios mineiros, por meio da aplicação de 39 questionários semiestruturados.

Além desses critérios preliminares, também foram utilizados como critérios de seleção das unidades de análise os seguintes pressupostos de aceitação e disponibilidade gestores públicos (prefeitos, secretários municipais ou técnicos) em participar da pesquisa e de viabilidade de acesso às prefeituras e organizações representantes;

Vale ressaltar que não se teve por princípio estabelecer critérios de amostragem estatística, pois esses critérios não interferem na qualidade desta pesquisa, como apontado em seções anteriores. Diante destes esclarecimentos, na próxima seção evidenciam-se as principais técnicas de coleta de dados.

### **5.3 Técnicas de coleta de dados**

O processo de coleta de dados, independentemente do tipo de pesquisa a ser realizada, envolve a atenção do pesquisador em resguardar coerentemente os instrumentos e as técnicas de coleta, de forma articulada com as questões de pesquisa levantadas e com a filiação epistemológica auferida (CRESWELL; CLARK, 2007).

Na pesquisa qualitativa, a coleta de dados pode ser articulada por meio de múltiplas fontes de informação, como entrevistas, observações, documentos e reportagens. Especificamente nesta pesquisa, a coleta de dados foi realizada, além dos dados bibliográficos, por meio de documentos, que incluem manuais, cartilhas e projetos de cada órgão representante das organizações representantes dos municípios, bem como notícias em jornal, em sítios institucionais na internet e em revistas, avisos administrativos e documentos públicos. Também foram utilizados

observação direta, entrevistas em profundidade, realizadas com os atores escolhidos e questionários semiestruturados.

A pesquisa bibliográfica constitui, segundo Stumpf (2005, p. 51), um conjunto de procedimentos que tem o intuito de

identificar informações bibliográficas, selecionar os documentos pertinentes ao tema estudado e proceder à respectiva anotação ou fichamento das referências e dos dados dos documentos para que sejam, posteriormente, utilizados na elaboração de um trabalho acadêmico.

Em relação à pesquisa bibliográfica, os dados foram coletados por meio de pesquisa em artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais de considerada e legitimada relevância acadêmica, em congressos, em teses e em dissertações relacionadas ao tema de pesquisa, os quais são apresentados em referências bibliográficas no final deste trabalho.

A pesquisa documental seguiu os padrões de Cellard (2008). Segundo o autor, metodologicamente, a análise documental tem como vantagem o fato de eliminar, em parte, possíveis influências, pela presença ou intervenção do pesquisador, das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados. Para a elaboração de uma pesquisa documental, Cellard (2008) ressalta que, antes de efetuar a análise dos dados, é preciso fazer um exame crítico dos documentos a serem analisados. Esta fase é denominada ‘análise preliminar’ e é composta por cinco etapas, a saber: o contexto, o autor ou os autores, a autenticidade e a confiabilidade do texto, a natureza do texto, os conceitos-chave e a lógica interna do texto. A lista dos documentos analisados pode ser vista no Quadro 10.

Quadro 10: Lista de documentos analisados na pesquisa (...continua...)

<b>Documentos Analisados</b>	<b>Organização</b>	<b>Tipo</b>	<b>Ano</b>
Histórico	ABM	Site institucional	2015
Histórico	ABM	Site institucional	2015

Nova Administração Pública: Gestão municipal e tendências contemporâneas / Confederação Nacional dos Municípios	CNM	Cartilha/manual	2008
Objetivos de desenvolvimento do milênio – ODM: Estratégias da gestão municipal para redução da pobreza no planeta até 2015	CNM e PNUD	Relatório técnico	2008
Boas práticas na gestão municipal – orientações e sugestões	CNM	Cartilha/manual	2009
Programa das Nações para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil. Relatório executivo de construção coletiva do diagnóstico municipal participativo para o desenvolvimento humano local.	CNM e SEBRAE	Relatório técnico	2012
Manual de Desenvolvimento dos Municípios	CNM e SEBRAE	Cartilha/manual	2012
Planejamento municipal	CNM	Cartilha/manual	2013
Institucional	CNM	Site institucional	2015
Pauta municipalista 2015 – XVIII Marcha	CNM	Relatório técnico	2015
Gestão municipal: projetos em ação	CNM	Cartilha/manual	2015
Guia de implementação da lei geral das micro e pequenas empresas.	CNM	Cartilha/manual	2015
Histórico e visão	FNP	Site institucional	2015
Carta da FNP à sociedade brasileira	FNP	Carta	2015
Carta do III Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável	FNP	Carta	2015
Carta aos candidatos à presidência da República	FNP	Carta	2014

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

A observação direta foi norteada pelos padrões de Creswell (1997). Segundo o autor, neste tipo de coleta o pesquisador procura ressaltar as “questões relevantes sobre quem, o quê e como observar, e, ainda, que um ‘informante chave’ pode ajudar neste processo” (MAFFEZZOLLI; BOEHS, 2008, p. 103).

Para Yin (2014), este tipo de técnica é importante, pois auxilia no processo de entendimento do contexto e dos fenômenos estudados. Neste contexto, foram realizadas observações diretas no local onde os gestores públicos trabalham nos dias em que forem realizadas as entrevistas. Em termos operacionais, utilizou-se do diário de campo para registrar as observações realizadas. Esta forma de coletar os dados proporcionou uma visão mais ampliada e aprofundada da realidade estudada.

As entrevistas foram focadas (direcionadas) conforme Yin (2014). Apesar de manter um caráter espontâneo e informal, foi utilizado um roteiro protocolado de questões. Na visão de Flick (2004, p. 25, grifo nosso),

A pesquisa qualitativa torna-se um processo contínuo de construção de versões da realidade. A versão que alguém apresenta em uma entrevista não necessariamente corresponde à versão que essa pessoa teria formulado no momento em que o evento relatado ocorreu; não necessariamente corresponde à versão que ela teria dado a outro pesquisador com uma questão de pesquisa diferente. **O pesquisador, o qual interpreta sua entrevista e a apresenta como parte de sua descoberta, produz uma nova versão do todo.**

As entrevistas foram realizadas com diferentes atores envolvidos no processo de incorporação do ESP em municípios. Em termos operacionais, foram realizadas 25 entrevistas, tendo três delas ocorrido nas organizações representativas e 22 em municípios analisados. Neste contexto, foram visitados 19 municípios da microrregião de Viçosa, MG, no período de 7 de agosto a 9 de outubro de 2015. Já no contexto das organizações representativas, foram visitadas duas organizações em loco. A visita à Frente Nacional de Prefeitos ocorreu no mês de julho de 2015, na cidade de Brasília, na sede da organização e na Associação Mineira de Municípios, no mês de setembro de 2015, em Belo Horizonte, na sede da instituição.

No Quadro 11 é possível observar a caracterização geral do perfil dos atores pesquisados. Ressalta-se que não serão expostas características específicas dos entrevistados, no intuito de resguardar o anonimato deles. Esta postura não impede, de maneira alguma, a consecução desta pesquisa, dado que não se tem interesse em retratar casos específicos e, sim, compreender uma realidade corrente e presente no contexto municipal no Brasil. Sendo assim, ao enunciar a participação de algum entrevistado, menciona-se o código ou a etiqueta dada àquele determinado ator.

Quadro 11: Perfil dos entrevistados (...continua...)

<b>Cargo/função</b>	<b>Nível</b>	<b>Local</b>	<b>Atuação</b>	<b>Código</b>
Coordenador	Representação	FNP	Projetos	E1
Assessora	Representação	FNP	Projetos	E2
Assessora	Representação	AMM	Áreas técnicas	E3
Gestor	Município	Alto Rio Doce	Educação	E4
Prefeito	Município	Amparo do Serra	Governo	E5
Secretária	Município	Araponga	Turismo	E6
Secretária	Município	Brás Pires	Governo	E7
Gestor	Município	Cajuri	Agricultura e meio ambiente	E8
Chefe gabinete	Município	Cajuri	Governo	E9
Secretária	Município	Canaã	Saúde	E10
Gestor	Município	Cipotânea	Agricultura	E11
Secretário	Município	Coimbra	Cultura	E12
Secretário	Município	Ervália	Finanças	E13
Prefeito	Município	Lamim	Governo	E14
Chefe de Gabinete	Município	Lamim	Governo	E15
Assessor	Município	Lamim	Jurídico	E16
Secretário	Município	Pedra do Anta	Governo	E17
Secretária	Município	Piranga	Educação	E18
Secretária	Município	Porto Firme	Administração	E19

Chefe de gabinete	Município	Presidente Bernardes	Governo	E20
Vice-prefeito	Município	Rio Espera	Governo	E21
Secretária	Município	São Miguel	Educação, turismo e esporte	E22
Chefe de gabinete	Município	Senhora de Oliveira	Governo	E23
Secretário	Município	Teixeiras	Governo	E24
Secretária	Município	Viçosa	Desenvolvimento econômico	E25

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Deve-se ressaltar que as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas, textualizadas e categorizadas, para fins da análise pretendida. Em outras palavras, as entrevistas passaram pelo processo de transcrição da linguagem oral para a escrita que, segundo Meihy e Ribeiro (2011), envolve a reprodução escrita literal da linguagem oral, incluindo as repetições, vícios de linguagem, expressões regionais e marcadores discursivos que particularizam a oralidade. Logo depois foi atribuído o caráter da entrevista em forma de texto (textualização), para tornar a leitura mais fluida e compreensível, reduzindo os ruídos presentes na regionalidade, gírias e linguagem coloquial.

A primeira rodada de entrevistas foi realizada com os membros da FNP em julho de 2016. Em seguida, iniciou-se a pesquisa de campo nos municípios selecionados. No meio deste processo agendou-se a entrevista na AMM, que foi uma parceria estratégica nesta pesquisa, porque a assessora disponibilizou uma lista de e-mails dos representantes de todas as associações representativas municipais microrregionais do estado de Minas Gerais. De posse destas informações, elaborou-se um questionário semiestruturado *on-line*, a partir dos aspectos teóricos e já com a inclusão de informações importantes do campo, que foi enviado para todas essas associações representativas. Obtiveram-se, com esta estratégia, 39 questionários respondidos, representando 31 municípios distintos (fora da microrregião de Viçosa, MG) e 15 representatividades regionais.

Diante desta operacionalização foram pesquisados, a partir de dados primários, 53 municípios mineiros e 64 atores respondentes. Além disso, foi analisada uma quantidade considerável de dados bibliográficos, documentais e de observação direta. Com relação ao uso do diário de campo, foram construídos 19 diários contendo detalhes de cada município pesquisado. Vale ressaltar que foram estabelecidas conversações permanentes com os gestores públicos durante o processo de pesquisa. Esta conversação contribuiu para uma análise de caráter dialógica e interativa (MENEGON, 2004). Dadas estas configurações, na próxima seção, evidenciam-se os procedimentos relacionados ao plano e às categorias de análise.

#### **5.4 Técnicas de análise de dados**

Primeiramente, cabe considerar que, segundo Creswell (1997), a utilização de uma técnica de análise de dados remete a um tipo metodológico que vai interpretá-los. A principal técnica de análise de dados foi a análise de conteúdo que, segundo Flick (2004), parte do pressuposto de uma construção global. Esta técnica alinha-se adequadamente à esta proposta de pesquisa, pois,

um de seus aspectos essenciais é o emprego de categorias, obtidas, com frequência, de modelos teóricos: as categorias são trazidas para o material empírico e não necessariamente desenvolvidas a partir deste, embora sejam, repetidas vezes, avaliadas contrastivamente a esse material e, se necessário modificadas (FLICK, 2004, p. 202).

A análise de conteúdo contribuiu para a compreensão dos elementos explícitos apresentados nesta tese, pois, a partir do conteúdo indicado, tomou-se base para a criação de categorias analíticas teórico-empíricas. Isto coaduna com a definição de Gil (1990, p. 163) que identifica a análise de conteúdo como “uma técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática e qualitativa do conteúdo manifesto nas comunicações”. Outra abordagem bastante central para a literatura sobre análise de conteúdo vem de Bardin (2011). Segundo esta autora,

a análise de conteúdo deve ser aplicada em torno de três etapas cronológicas definidas, a saber: 1) pré-análise (definição de materiais e procedimentos a serem seguidos); 2) exploração do material e tratamento dos resultados (aplicação dos procedimentos escolhidos na pré-análise) e 3) tratamento dos resultados e interpretação (geração de inferências para a construção dos resultados da investigação). Bardin (2011) considera que a codificação dos dados brutos do conteúdo pesquisado permite ao analista atingir uma representação acerca das características do texto.

Além disso, segundo Richardson (1999), toda análise de conteúdo deve basear-se em uma definição precisa dos objetivos da pesquisa, os quais variam em cada análise e condicionam a diferença das técnicas utilizadas. A análise de conteúdo é fundamental para o estudo das motivações, das atitudes, dos valores, das crenças e tendências.

Em termos operacionais, a análise de conteúdo alinha-se com o direcionamento desta pesquisa. Apesar de haver críticas de uma linha positivista, no uso da análise conteúdo (TRIVIÑOS, 1987), nesta pesquisa procura-se ir além desta perspectiva, evidenciando o conteúdo latente que os conteúdos apresentam. Nesta perspectiva, ou seja, na discussão sobre a rigidez da análise de conteúdo, deve-se considerar que

por mais que se devam respeitar certas “regras” e que se salientem as diferentes fases e etapas no emprego, a análise de conteúdo não deve ser considerada e trabalhada como modelo exato e rígido (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 736).

Segundo Mozzato e Grzybovski (2011), a própria Bardin (2011) procura rejeitar o argumento de que a análise de conteúdo é rígida e completa. Nesse sentido, a autora deixa claro que

sua proposta da análise de conteúdo acaba oscilando entre dois polos que envolvem a investigação científica: o rigor da

objetividade, da cientificidade, e a riqueza da subjetividade. Nesse sentido, a técnica tem como propósito ultrapassar o senso comum do subjetivismo e alcançar o rigor científico necessário, mas não a rigidez inválida, que não condiz mais com tempos atuais (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 736).

A compreensão da análise de conteúdo como mecanismo para assegurar a objetividade e a subjetividade torna essa estratégia metodológica importante para esta pesquisa. Em termos de análise, foram definidas, então, categorias analíticas para nortear a construção dos resultados. As categorias de análise deste trabalho, diante dos termos e perspectivas propostos, partiram do Quadro 12, no qual se evidenciam os principais elementos analíticos desta tese.

Quadro 12: Categorias analíticas de estudo (...continua...)

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>
Incorporação do empreendedorismo na gestão pública	Prática da transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra. Variáveis importantes neste contexto são a consciência crítica, a busca por uma mentalidade nacional. O conceito central para a compreensão desta categoria é a de redução sociológica.
Significação do ESP nos municípios brasileiros	Visão que elimina o caráter instrumentalista da incorporação do ESP. Discute a possibilidade de enclaves para além do econômico, norteadores da incorporação do ESP. Variáveis importantes são a síndrome comportamentalista, a política cognitiva da ciência das organizações, as racionalidades instrumental e substantiva.
Bases para a incorporação do ESP nos municípios	Análise pela possibilidade das duas abordagens principais. A primeira reside na perspectiva de que o empreendedor influencia a formação de agenda da política pública. A outra perspectiva foca a ação empreendedora dos empreendedores nas organizações públicas. São três variáveis importantes para a compreensão do ESP: a inovação, a propensão ao risco e o estado de alerta por oportunidades.

Evidências de administração pública	Duas possibilidades importantes de análise. A primeira reside na percepção do desenvolvimento da administração pública no Brasil e seus principais modelos. A segunda reside na possibilidade de entender as relações federativas e de descentralização das políticas públicas. Nessa categoria busca-se observar o papel do município na federação brasileira.
-------------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias elencadas neste quadro constituem o cerne da análise dos dados que foi implementada. A partir delas foi estruturada a apresentação dos resultados de pesquisa, atentando-se, primordialmente, para o contexto social e histórico dos municípios em análise. É importante apontar, antes disso, para fins de análise, que as diferentes técnicas de coleta e análise de dados foram submetidas ao processo de triangulação. Na visão de Yin (2014), a triangulação consiste em fundamentar logicamente as várias fontes de evidência de pesquisa, articulando-as e desenvolvendo linhas de investigação convergentes a partir dos dados coletados. São pelo menos quatro tipos de triangulação (CRESWELL, 1997; STAKE, 1995): triangulação de dados, triangulação de investigadores, triangulação teórica e triangulação metodológica. Nesta pesquisa foram utilizadas a triangulação de dados (adoção de diversas fontes de dados) e a triangulação metodológica, que implica na utilização de múltiplos métodos de análise de dados.

A triangulação implica em assumir diferentes olhares sobre o problema de pesquisa, fazendo com que a qualidade do trabalho seja melhor. A perspectiva de validação empregada neste estudo, por meio da triangulação, portanto, contribui para a construção do conhecimento no campo estudado, pois a triangulação é uma estratégia metodológica que “deve produzir conhecimento em diferentes níveis, o que significa que eles vão além daquele possibilitado por uma abordagem e, assim, contribuem para promover a qualidade da pesquisa” (FLICK, 2009, p. 62). Em outras palavras, a triangulação de dados e metodologias é de

suma importância para compreender, por meio da visão de perspectivas distintas, as particularidades de cada local ao incorporar o ESP. A partir desta estratégia, respeitando a especificidade de cada uma das técnicas empregadas, construiu-se cada caso para subsidiar a análise comparativa posterior.

Em termos de limitação, esta pesquisa se configura a partir do olhar dos próprios gestores públicos, da análise dos documentos e da experiência do pesquisador com o tema. Nas abordagens qualitativas, o tipo de limitação ocorrida incide nas possíveis subjetividades impostas ao processo de pesquisa. Além disso, os critérios de escolha da amostra e das categorias analíticas também podem encerrar em fatores limitantes. Embora estejam presentes estas limitações, nesta pesquisa, buscou-se rompê-las a partir do processo de triangulação de dados. Assim, com uma postura crítica, buscou-se apresentar uma postura reflexiva diante das dificuldades encontradas e, por meio da estratégia de demonstrar o processo como cada ação foi realizada, minimizar os efeitos limitantes da pesquisa. De fato, a postura do pesquisador, a abordagem epistemológica e metodológica utilizada e os resultados apresentados representam a visão de um contexto na administração pública brasileira que requer estudos mais setoriais como os quantitativos. Como o intuito desta pesquisa não é generalizar e sim propor ações neste contexto a partir da compreensão dos dados analisados, acredita-se que os fatores limitantes não impediram que os resultados fossem alcançados. Pesquisas futuras podem ser realizadas no intuito de obter novas proposições para o tema em questão.

Feitas as considerações sobre os procedimentos metodológicos, nas próximas seções são descritos resultados encontrados.

## **6 Evidências do ESP em nível municipal no Brasil**

A discussão sobre o ESP no contexto dos municípios no Brasil deve ser norteada pela própria configuração deste ente federativo. Atualmente, com a descentralização das políticas públicas para o município, como discutido anteriormente, cada município tem sua forma própria de arrecadação (ARRETCHE, 1999; CAMPELLO-DE-SOUZA, 2006; SOUZA, 2005). Apesar da tese de autonomia dos municípios, na prática existe um descompasso muito grande frente às despesas e receitas de responsabilidade deste ente, impactando a efetividade da implementação das políticas públicas (TOMIO, 2005).

Em vista disso, atualmente, os municípios têm se organizado por meio de associações representativas que buscam discutir os interesses do poder local no debate federativo no Brasil, principalmente no que tange às discussões na Câmara e Senado Federal. Em pauta, várias temáticas relacionadas à gestão municipal. Para compreender a dinâmica atual dos municípios no Brasil, nesta seção evidenciam-se as características deste contexto, principalmente a partir da visão das associações representativas e também dos próprios gestores locais pesquisados, no intuito de compreender o lócus de incorporação do ESP.

### **6.1 Visão das organizações representativas**

Como evidenciado anteriormente, o movimento municipalista no Brasil, atualmente, é composto por organizações que se articulam no intuito de representar os interesses dos gestores municipais. Este movimento desdobra-se em todos os estados membros da Federação brasileira, inclusive no Distrito Federal, representado pelas associações de municípios. As principais organizações (de direito público e privado) envolvidas neste processo podem ser vistas no Quadro 13.

Quadro 13: Caracterização das organizações representativas

Organização	Caracterização Sintética
Confederação Nacional de Municípios (CNM)	Os objetivos maiores da CNM são consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos municípios e transformar a entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população.
Frente Nacional de Prefeitos (FNP)	Entidade municipalista suprapartidária que reúne mais de 250 municípios brasileiros, grupo de filiados que inclui a participação de 26 capitais brasileiras e de mais de 100 cidades de médio e pequeno porte.
Associação Brasileira de Municípios (ABM)	A ABM procura somar ações dos vários poderes que constituem a estrutura do governo municipal, porque a sua grande meta é a constante melhoria das condições de vida da população brasileira.
Portal do Desenvolvimento Local	O Portal do Desenvolvimento Local é fruto da parceria da Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O objetivo é fornecer subsídios e instrumentos para aprimorar e incentivar estratégias de desenvolvimento na perspectiva <i>bottom-up</i> , pensadas do nível local para o nacional. Neste portal concentra a Rede de Prefeitos Empreendedores.
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)	Uma entidade privada que promove a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte – aqueles com faturamento bruto anual de até R\$ 3,6 milhões.
Movimento Brasil Competitivo (MBC)	Promover a competitividade sustentável do Brasil elevando a qualidade de vida da população.
Associação Mineira de Municípios (AMM)	A Associação Mineira de Municípios é uma entidade representativa dos municípios no estado de Minas Gerais. Tem onze áreas técnicas: Assistência Social, Captação de Recursos, Contábil e Tributário, Convênios, Desenvolvimento Econômico, Economia, Educação, Esporte, Jurídico, Meio Ambiente e Saúde. Juntas, as áreas técnicas contribuem para o desenvolvimento e solução de questões pertinentes aos municípios mineiros associados. Dessa forma, os associados têm facilidade em receber notícias, informações, pareceres, capacitação, inovação, consultoria, serviços e o que for necessário.

Fonte: Elaborada pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Segundo E3, neste movimento, há o desenvolvimento de debates e discussões sobre temáticas bem presentes no contexto municipal brasileiro, na tentativa de construir novos caminhos para o desenvolvimento sustentável dos municípios. Entre os temas em debate estão a questão da atual crise econômica no Brasil; a questão da revisão do pacto federativo; debates técnicos sobre políticas públicas sociais e ambientais, como saúde, educação e meio ambiente; a implementação da lei geral das microempresas e a questão da capacitação técnica de gestores públicos locais.

A preocupação dos representantes municipais quanto às demandas econômica, jurídica e administrativa demonstra o interesse dos municípios em organizarem sua estrutura administrativa para obter resultados. No atual momento, buscam-se resultados efetivos em termos de alocação de recursos. Esta busca pelos resultados é um dos primeiros elementos constitutivos do ESP no contexto municipal no Brasil. Em conformidade com esta realidade, Kearney, Hisrich e Roche (2007) e Klein et al. (2010) sustentam esta observação por compreender o ESP sob um aspecto inerente à reorganização da administração pública para o alcance dos resultados. Na própria definição de Osborne e Gaebler (1994), a busca por esses resultados passa pelo reposicionamento da organização de origem no contexto político, econômico e administrativo. Esta reorganização contribui para uma cultura de buscas de oportunidades nas organizações públicas. Aparece neste contexto a contribuição da escola austríaca do empreendedorismo (KIRZNER, 1979).

No âmbito dessas representações são várias as propostas de incorporação de práticas ditas – pelo menos no discurso – empreendedoras, nos municípios brasileiros. Em alguns casos, como o projeto ‘Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor (PSPE)’ (que já está em sua nona edição), promovido pelo SEBRAE em parceria com a CNM, MBC, FNP e ABM e o projeto ‘Portal de desenvolvimento local’, que congrega a ‘Rede de Prefeitos Empreendedores’ em

parceria com a CNM, FNP e SEBRAE, o conceito de empreendedorismo vem explicitamente atrelado ao discurso da representação municipal. Nestas práticas incentiva-se, sobretudo, a evidencição de projetos inovadores nos municípios. A inovação, compreendida como uma categoria do ESP, é relevante, pois remete ao processo de reconstrução de uma perspectiva mais de resultados na administração pública (ROBERTS, 1992; ROBERTS; KING, 19991; SCHUMPETER, 1934). No Quadro 14 evidenciam-se algumas práticas premiadas pelo PSPE no Brasil.

Quadro 14: Práticas empreendedoras premiadas no PSPE (...continua...)

Município	Estado	Habitantes	Prática Empreendedora
Parauapebas	Pará (PA)	133.298	Fomento à sustentabilidade da agricultura familiar. Apoio ao seu desenvolvimento, redução do desemprego.
Santa Rita do Sapucaí	Minas Gerais (MG)	34.246	Conhecida como o "Vale do Silício" do País, implantou projeto de fortalecimento e desenvolvimento dos pequenos fornecedores das médias e grandes indústrias locais.
Campos Verdes	Goiás (GO)	6.331	O projeto incentivou o turismo mineral, a comercialização de pedras preciosas e o aprimoramento dos minerais pela implantação de uma oficina de <i>design</i> de joias.
Três Passos	Rio Grande do Sul (RS)	23.467	Com base num planejamento estratégico, o município identificou suas potencialidades econômicas fortemente concentradas na agricultura. Os reflexos puderam ser sentidos na qualidade de vida do município.
Itapetinga	São Paulo (SP)	148.808	Qualificou empreendedores e mão de obra; atuou com crianças e jovens; incluiu o empreendedorismo no currículo escolar. Modernizou a máquina administrativa e a educação pública em prol de pequenos negócios, com Programa Jovens Empreendedores; instalou o galpão de agronegócios; desenvolveu o processo de compras municipais e ampliou a atuação do Banco do Povo e do Posto de Atendimento ao Trabalhador; construiu a Incubadora de Empresas.

São Caetano do Sul	São Paulo (SP)	152.093	Município reconhecido nacionalmente pelos índices de desenvolvimento; após diagnóstico, constatou-se que 97% do orçamento estavam comprometidos com custeio e folha de pagamento. Fez choque de gestão para reduzir as despesas públicas e modernizar a máquina administrativa.
Cariacica	Espírito Santo (ES)	348.738	Destaca-se a Casa do Empreendedor, um espaço que concentra todos os departamentos e demais atividades de estímulo à regularização de empresas e empreendedores individuais.

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

A inovação é evidenciada, então, como premissa do ESP porque é possível introduzir uma nova visão da organização pública (BULA, 2012). Seja em processos, seja em serviços ou produtos, a organização pública passa a direcionar sua atividade para resultados. Essa cultura de resultados – que é de interesse e será aprofundada em seção posterior – pode apresentar, no contexto da organização pública, contradições. No entanto, é efetivo o destaque para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e também da entrega de valor público aos cidadãos (DIEFENBACH, 2011). Isso pode ser visualizado na variação de temas dos projetos citados no Quadro 15. Além dos temas, variam também o tamanho dos municípios premiados e as áreas afetadas. De fato, o PSPE resulta de uma busca incessante por demonstrar que existem resultados na administração pública, e isso não quer dizer que seja essencialmente bom ou ruim. No entanto, cabe apontar que a tensão existente entre as racionalidades de aplicação tende extremamente para uma instrumentalização dos resultados (SANTOS, 2012). Esta proposição alinha-se especificamente ao contexto da NPM que, principalmente, busca incorporar o discurso privado no setor público (DIEFENBACH, 2009; HOOD, 1991; PAGE, 2005; POLLITT, 2000).

No âmbito das representações municipais também existem outros projetos de fomento do empreendedorismo no setor público. A FNP faz a gestão dos projetos ‘Incentivo ao Desenvolvimento’ e ‘Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo’ que, apesar de não evidenciarem o explicitamente o

empreendedorismo, conforme E1 e E2, fomenta junto aos municípios afiliados a noção de ESP. Outro projeto também relevante para ser discutido nesta pesquisa é o ‘Prêmio Mineiro de Boas Práticas’, implementado pela AMM (que já está em sua IV edição). Sobre esse prêmio estimulado pela AMM, E3 mencionou que

é uma ação de fomento ao empreendedorismo. A gente divulga, tenta identificar e divulgar essas ações de boas práticas, seja em gestão, seja até de relação com o eleitor, com o cidadão. Eu acho que o fomento ao empreendedorismo é muito difundido pela AMM através de nosso portal e dos nossos seminários. A capacitação está muito relacionada com essa **crença no empreendedorismo** (E3, relato de entrevista).

Vale ressaltar que as representações municipais passaram a ter o caráter de fomentadoras do ESP nos municípios, influenciando de certa maneira a agenda pública. Alinhando-se à perspectiva de Kingdon (2003), os gestores das organizações representativas passaram a influenciar a agenda dos municípios, incluindo o debate sobre o ESP. Essa atuação ocorre também no contexto político nacional, como os debates ocorridos no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado.

Para melhor entendimento da atuação do movimento municipalista, caracterizam-se, de forma mais detalhada, as três principais representações municipais no Brasil, no intuito de delimitar o espaço de atuação e apoio no qual os municípios tem à disposição a CMN, a FNP e a ABM. Além disso, para fins deste estudo, cabe caracterizar a atuação da AMM por ser a associação representativa estadual.

**A Confederação Nacional de Municípios (CNM)** é uma entidade municipalista criada em 8 de fevereiro de 1980, no intuito de

consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos municípios e transformar [os municípios] em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência e à qualidade de vida da população (CNM, 2015b, p. 1).

Segundo seus idealizadores, a instituição tem como princípio representar os municípios brasileiros de maneira política e institucional, junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional, no intuito de fortalecer os aspectos gerenciais dos municípios. Nesse sentido, a entidade tem cadeira nos vários conselhos, comitês e órgãos de debate e implementação de políticas públicas junto à União. No que concerne ao Congresso Nacional, a instituição busca acompanhar de maneira sistemática a pauta de votações, buscando valorizar os interesses dos municípios junto aos parlamentares.

A participação desta organização no contexto municipal se dá pelo desenvolvimento de pesquisas e relatórios técnicos relacionados às diversas áreas de atuação dos entes municipais. Segundo a própria CNM, em seu site institucional, é parte do trabalho dos técnicos da CNM orientar de maneira técnica e jurídica o estabelecimento de ferramental tecnológico orientando à modernização da gestão e inclusão digital dos municípios. Além disso, conforme CNM (2015b), a organização atua também no contexto internacional, representando os municípios brasileiros em importantes organizações e associações municipais, como a *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales* (FLACMA) e a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

**A Frente Nacional de Prefeitos (FNP)** tem um foco mais delimitado quanto à representação municipal. Segundo E1, enquanto CNM congrega seus esforços para o atendimento de todos os municípios brasileiros – desde que o gestor do município decida tornar-se membro da associação –, a FNP tem como foco a atuação de municípios de porte maior (mais de 100.000 habitantes). Na visão deste entrevistado, isso torna a análise das representatividades distintas, pois a atuação das representações também se torna distinta. Quer dizer que as organizações representativas estratificam sua atuação e um dos critérios

reconhecidos é o porte do município. A FNP reúne, então, em torno de 250 municípios brasileiros, incluindo as 26 capitais brasileiras.

Nestes 27 anos de história, segundo Frente Nacional de Prefeitos - FNP (2015d), a organização atua em articulações políticas no intuito de “zelar pelo princípio constitucional da autonomia municipal, visando garantir a participação plena e imprescindível dos municípios no pacto federativo” (FNP, 2015d, p. 1). Dentre os debates presentes no contexto desta associação estão o interesse em questões urbanas locais e a interlocução com os três poderes do sistema político brasileiro, tanto no âmbito estadual como no federal. Além disso, também é uma associação que visa ao diálogo com grupos sociais organizados.

Segundo E1, os projetos estabelecidos pela FNP são realizados em parceria com várias organizações, tanto em âmbito nacional como no organizacional. Uma das parcerias é aquela estabelecida com o Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE), da qual surgiu o projeto denominado “Incentivo ao Desenvolvimento”, que tem como premissas o fomento e o fortalecimento de práticas institucionais para o fortalecimento do desenvolvimento econômico, local e regional sustentável. Outro projeto importante, segundo o entrevistado, é a parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI) com bases de investimento da União Europeia por meio do Projeto ‘Não Desvie o Olhar’, com foco no combate à exploração sexual infantil e adolescente quanto aos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016 no Brasil). Além desses projetos também merece destaque o projeto de fortalecimento institucional do agrupamento dos 100 municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica, denominado g100. Outro projeto interessante é o ‘Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)’, em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que visa ao fortalecimento

de consórcios intermunicipais, para muitos um instrumento inovador na gestão pública e no federalismo brasileiro.

Outra linha de atuação da FNP são os eventos. Nesta perspectiva, os gestores têm organizado eventos municipais no intuito de obter uma mobilização nacional e internacional, na busca por um desenvolvimento sustentável dos entes municipais. Um dos eventos bem centrais para esta difusão, segundo E1, é o Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável (EMDS). Dentre suas metas, a mais proeminente é a mobilização de gestores públicos nos três níveis de governo para a inclusão da discussão sobre a sustentabilidade nos programas de governo, criando espaços para o debate sobre agendas propositivas de desenvolvimento local sustentável. Esta proposta, segundo E1, parte do entendimento de que a compreensão de uma dinâmica mais competitiva e estratégica dos governos locais é patente. Na lista de necessidades para os programas de sustentabilidade encontram-se temas como

a dinamização das oportunidades para os pequenos negócios, a gestão pública aliada ao empreendedorismo, a qualidade ambiental urbana, a inclusão produtiva, erradicação da miséria e questões referentes a mobilidade urbana (FNP, 2015d, p. 1).

A **Associação Brasileira de Municípios (ABM)** é outra instituição representativa importante no Brasil. Na visão de seus idealizadores, a ABM, teve papel crucial no que se refere à inclusão do município na Constituição de 1988 como ente Federativo e também destacada mobilização pela Reforma Tributária (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS - ABM, 2015). Segundo seus idealizadores, é uma instituição

plural, tem uma história coerente e de independência respeitosa, mantendo o diálogo com os órgãos governamentais, [...], e por isso mesmo, manteve as portas abertas para a continuidade dos pleitos, convencida de que fortalecer os municípios é engrandecer o Brasil (ABM, 2015, p. 1).

Da mesma maneira que a CNM e a FNP, a ABM, na visão de seus gestores, tem o interesse de articular ações dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Além disso, tem como foco a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Entre seus debates estão a discussão sobre políticas para as áreas geográficas menos populosas e a expansão dos fluxos migratórios do interior para as cidades. Seu foco, segundo o próprio histórico, é no ambiente dos pequenos municípios que constituem a maior parcela dos municípios brasileiros. Entre seus principais objetivos destacam-se a formulação de políticas que privilegiem a defesa das descentralizações administrativas e econômicas dos municípios e a promoção do aperfeiçoamento múltiplo da gestão municipal.

No contexto dos estados membros também é possível ver associações representativas. No caso desta pesquisa, busca-se focar na participação da AMM, pelo fato ela regimentar, de certa maneira, práticas de formulação e implementação de políticas públicas municipais, inclusive empreendedoras, no município de Minas Gerais.

**A Associação Mineira de Municípios (AMM)**, em seus 64 anos de história, tem como foco “reunir e representar os municípios de Minas buscando, por meio de suas potencialidades e individualidades, o fortalecimento de cada um e o conseqüente desenvolvimento do Estado” (ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS - AMM, 2015, p. 1). Parte do princípio de que o município é o verdadeiro alavancador da construção de um Estado Soberano. Sua atuação ocorre nas esferas estadual, federal e junto às associações microrregionais de municípios. Além disso, atua à frente de projetos que envolvem a participação civil, articulando politicamente as necessidades municipais.

Segundo AMM (2015, p. 1), “ao mesmo tempo em que defende os interesses e os direitos dos municípios mineiros, oferece a eles ferramentas para se tornarem autônomos econômica e juridicamente através da implementação de

uma gestão eficiente”. A AMM, segundo seus idealizadores, além de articular politicamente os interesses municipais, presta consultoria a todos os municípios do estado de Minas Gerais em importantes áreas, como jurídica, de assistência social, educação, economia, contábil e finanças, captação de recursos, meio ambiente, serviços especializados e comunicação. Sua atuação se dá por meio de consultores e profissionais com boa formação em gestão pública, no intuito de fortalecer as tomadas de decisão profissionais dos gestores públicos.

A descrição do foco atuação das associações representativas demonstra o descompasso existente entre a tese de um federalismo equilibrado e a atuação efetiva dos gestores públicos locais (ARRETCHE, 2004). De fato, relativizar as falas dos representantes se faz necessário, no entanto, é consenso entre as organizações representativas que a conquista da autonomia municipal pela CF/88 foi apenas um passo para a autonomia municipal (TOMIO, 2005). Destaca-se uma convergência nos discursos das organizações representativas estudadas, no que tange às negociações do federalismo brasileiro.

No contexto do estado de Minas Gerais, segundo E3,

A relação da AMM e o Estado, por meio das secretarias de governo, é de diálogo. A gente (AMM) dialoga muito com as secretarias de estado, todos os nossos eventos tem as participações destas e, quando possível, inclusive com as secretarias do governo federal e os ministérios. A gente faz os nossos fóruns de educação e de cultura, sempre buscando uma parceria, mas nós somos muito chamados para dar capilaridade às ações governamentais porque **a AMM é reconhecida como essa entidade que chega nas prefeituras**. A gente chega nas prefeituras, a gente tem vários veículos e mecanismos de contato. Os prefeitos identificam a AMM como uma associação de proteção (E3, grifo nosso).

Em vista das articulações estabelecidas no movimento representativo dos municípios no Brasil, considera-se importante mencionar que toda essa representatividade se dá por meio da adesão dos municípios – pressuposto inclusive representativo, no que se refere à autonomia do município (SOUZA,

2005). Como adendo, vale o destaque de que as representações também são regionalizadas. No caso de Minas Gerais, por exemplo, são 44 associações representativas, no que tange às várias mesorregiões do estado. Para ver a lista destas associações microrregionais, ver o Anexo 3. Este fato mostra um arranjo de governança descentralizado e que, de certa forma, possibilita novos diálogos no âmbito de políticas públicas municipais, dado que os municípios decidem se querem ou não participar destas associações.

### **6.1.1 Desafios e práticas de ESP no contexto dos municípios brasileiros**

Em carta aberta à sociedade brasileira, a FNP (2015b) menciona o agravamento contínuo da situação política e econômica do Brasil e sua influência no contexto dos municípios brasileiros. Segundo os autores, “é nas cidades [...] que os efeitos de uma crise política e econômica são sentidos de forma mais aguda, principalmente para as camadas menos favorecidas da população” (FNP, 2015b, p. 1).

Deve-se considerar, segundo FNP (2015d), que o momento atual no Brasil expressa uma conjuntura muito adversa, no que tange aos aspectos políticos, sociais e econômicos. Desse modo, é possível perceber que

Essa conjuntura revela um déficit na capacidade de funcionamento do Estado brasileiro, apontando inconsistências da gestão pública e evidenciando a importância estratégica dos governos locais na oferta dos serviços públicos (FNP, 2015a, p. 1).

Um dos temas associados ao movimento municipalista atual é o papel dos municípios frente à demanda por maior profissionalização da gestão pública local. Na visão de CNM (2008), um novo cenário se consolidou para a gestão pública municipal. As características deste novo contexto são a sofisticação das tecnologias gerenciais e da estrutura organizacional e as crises econômicas e sociais. Estas impactam diretamente a atuação do gestor público local, sobretudo no que tange à sua capacidade de conduzir o planejamento governamental. As

mudanças no contexto municipal são uma tendência que ocorre no contexto da gestão pública no mundo (FARAZMAND, 2012). Tanto no contexto tecnológico como no contexto gerencial, vê-se, nesta perspectiva, o próprio futuro da administração pública, pautada na implementação de práticas gerencialistas e o uso frequente da tecnologia (RAADSCHELDERS, 2011).

Uma questão que se impõe neste cenário é a necessidade de melhoria dos serviços públicos e a articulação da qualidade da gestão pública a indicadores de eficiência e eficácia (HENISZ; ZELNER; GUIKKÉN, 2005; HOOD, 1991). Não obstante, para se obter estes objetivos, ou seja, ser eficiente e eficaz,

é fundamental conhecer profundamente seu município, sua realidade local e regional, o movimento municipalista, o cenário político, atuando com competência para planejar estrategicamente suas ações. Somente assim, o prefeito terá condições de conquistar o sucesso durante sua gestão, promover o desenvolvimento econômico e social, contribuir para a melhoria dos indicadores municipais e, conseqüentemente, é claro, melhorar a qualidade de vida da população (CNM, 2008, p. 7-8).

O discurso da CNM vai ao encontro das premissas estabelecidas pela NPM. No centro desta discussão, observa-se o ESP sendo fomentado pelo seu caráter instrumental. Isso direciona as atividades da administração pública para as questões fiscais e financeiras, desconsiderando os processos sociais inerentes à administração pública como a questão da participação, do civismo e, até mesmo, a efetivação de um *ethos* republicano (DENHARDT, 2012; PAULA, 2005). O discurso da CNM fortalece a perspectiva de que a gestão pública pode ser realizada da mesma maneira que a gestão privada, fortalecendo o discurso privado no contexto dos municípios (SIQUEIRA; MENDES, 2009).

Sobre esse assunto, E3 evidenciou que o principal desafio para a representação municipal é trazer soluções para os problemas enfrentados pelos municípios atuais, ou seja, atuar na mediação entre os produtos oferecidos e a capacidade dos gestores públicos locais de aplicá-los. Como demonstrado, o foco

passa, principalmente, para a questão econômica orçamentária. Nas palavras da entrevistada, no contexto de Minas Gerais,

A gente conhece da história numa visão muito generalizada, mas, por exemplo, quantos distritos existem em Minas Gerais? Eu não sei te responder. Eu sei que as secretarias de estados têm muitos estudos, muitos dados, muitos levantamentos, muitos dispersos, a gente não tem um compilado de dados. O estado é muito grande, são 853 municípios, as realidades muito diversas e a gente não tem. **O desafio é acessar esses dados e, de alguma forma, pensar em soluções para os municípios, porque a nossa dificuldade, hoje, é orçamentária. O grande desafio em Minas é a dificuldade orçamentária.** A gente tem aqui mais de 70% das prefeituras com população abaixo de vinte de mil habitantes que vivem quase que exclusivamente de FPM. E o FPM só cai, as despesas só aumentam. Aí você tem uma série de obrigações: a iluminação pública, o saneamento, os planos de mobilidade urbana, de estruturação, de planejamento da cidade que cada dia se mostram mais necessários e com imposições legais, prazos (E3, grifo nosso).

Além disso, segundo a entrevistada, as prefeituras dos municípios mineiros, na maioria das vezes, atuam sem uma equipe e uma capacidade técnica efetiva, e ainda lidam com questões político-partidárias que ainda são latentes neste contexto, no qual prefeitos que, quando bem intencionados, têm dificuldade de compreensão da gestão pública e, muitas vezes, mal intencionados, visando, exclusivamente, se beneficiar da sua vida privada, desses mandatos, diz a assessora. Isso, na visão de Diefenbach (2009), é um dos riscos inerentes à NPM, pois, ao trazer para o centro da administração pública a variável gestão, a reboque as questões políticas, sociais e culturais, passa-se à periferia da discussão. Tomando-se como pressuposto que o agente público tem caráter tecnopolítico (PIRES et al., 2014), desconsiderar fatores como os citados é, possivelmente, relevante no processo de implementar uma ação, seja ela empreendedora ou não. Nesse sentido, E3 complementou da seguinte forma:

Eu vejo uma dificuldade estrutural. Às vezes, a gente detecta o problema, a gente sabe que o município não vai conseguir se desvencilhar daquele problema, e a gente não encontra soluções, porque as soluções são políticas. **São soluções que vão ser tomadas em uma esfera superior, não cabe ao prefeito** (E3, grifo nosso).

Na visão dos representantes municipais, dessa maneira, o prefeito é um ator imprescindível na condução da gestão municipal, pois, por meio de sua postura, juntamente com sua equipe, ele vai aprender a se adaptar ao novo contexto de mudanças. A figura do prefeito torna-se importante para o ESP, pois ele é quem tem poder político para iniciar o processo de ESP. Em outras palavras, o prefeito é um dos atores capazes de integrar os interesses e contribuir para o alcance dos resultados da política pública (KINGDON, 2003). Apesar desse caráter importante, nos municípios pesquisados, a figura dos prefeitos, muitas vezes, está relacionada mais à sua capacidade de obter votos do que realmente desenvolver políticas, programas ou projetos efetivos de política pública. Isto dificulta muito o ESP, pois inibe a capacidade de reconhecimento dos fluxos dos problemas e das alternativas presentes no contexto. Nesse sentido, a equipe do prefeito é essencial, pois é a partir dos direcionamentos da mesma que, muitas vezes, consegue-se empreender.

Segundo CNM (2008, p. 16, p. 16), “a contribuição que a CNM pode dar aos governos municipais está relacionada à tomada de consciência dessas mudanças e suas implicações no tocante à necessidade de melhorias dos modelos de gestão pública municipal”. Diante disso, a CNM propõe uma cartilha que discorra sobre a Nova Administração Pública como um modelo de gestão propiciador de eficiência, eficácia e efetividade para a administração pública. Os autores da cartilha assumem a visão de que, a partir deste modelo de gestão, as organizações públicas retomarão ou criarão um foco nos resultados. Dentre as principais temáticas desenvolvidas na cartilha estão a questão do *downsizing* e

descentralização, a busca pela excelência, a questão da orientação para o serviço público (de maneira *top down*) e as tecnologias de gestão. Entre as áreas técnicas abordadas estão o planejamento e a gestão estratégica, a gestão de processos, a adoção de programas de qualidade, o gerenciamento de projetos, as redes organizacionais e o modelo *balanced scorecard*. Além disso, discorre-se sobre possibilidades no contexto da gestão de pessoas, como a gestão por competências, a reflexão sobre como a cultura organizacional pode influenciar a implantação das técnicas de gestão e o debate sobre planos de carreiras e de remuneração para os servidores.

Na visão de CNM (2008), uma administração pública gerencial é essencial para a garantia de resultados da gestão pública municipal. Em suas próprias palavras, “saber aonde chegar e traçar os objetivos a serem alcançados é o papel do prefeito, pois é ele quem irá escolher o melhor caminho a ser seguido” (CNM, 2008, p. 57). Nesta perspectiva, cara a uma ideia mais funcionalista, a gestão pública passa por entender o papel do agente público de maneira técnica, na qual os modelos de gestão passam a ser reificados e colocados como mecanismos capazes de conduzir o desenvolvimento local sustentável. Neste contexto, o discurso e a prática do *benchmarking* tornam-se essenciais para o processo de incorporação de práticas gerenciais no setor público (DIEFENBACH, 2009).

CNM (2009) evidencia que é possível ver esse discurso e prática presentes no contexto municipal. A partir do texto denominado “Boas Práticas na Gestão Municipal”, a organização construiu um manual contendo propostas de

caminhos rápidos que podem ser percorridos para, no momento de crise, enfrentar as dificuldades imediatas, diminuindo custos, racionalizando serviços e aproveitando as potencialidades que estão disponíveis no próprio município (CNM, 2009, p. 5).

Para tanto, enumeram dez mandamentos do gestor eficiente, nos quais se observa a presença de categorias chave do discurso *New Public Management*, como a reificação das questões técnicas, a despolitização do discurso e prática do agente público, a desconsideração de um *ethos* republicano no setor público, a simplificação de conceitos como participação social e a exacerbação de técnicas gerenciais desconhecidas pela maioria dos municípios pesquisados (PAGE, 2005; WOOD JUNIOR; PAULA, 2003; ZWICK et al., 2012).

Devem-se reiterar as propostas do manual por novas possibilidades quanto: a) à estrutura administrativa, para a qual se propõem a redução de número de secretarias e a reestruturação de planos de carreiras; b) ao esforço pela busca de fortalecimento das licitações públicas; c) ao fortalecimento dos direitos trabalhistas e da questão do quadro de empregos; d) à realização de parcerias com a iniciativa privada e com as diversas áreas da administração no que tange à elaboração e à implementação de políticas públicas; e) ao debate sobre a centralização; f) ao fortalecimento da comunicação; g) à conscientização de que o setor de compra é de suma importância para a economia do município e h) à conscientização sobre o investimento em educação e saúde ser fundamental e de responsabilidade de todo governante.

Além desses aspectos, é relevante evidenciar o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no que diz respeito à gestão tributária do município. Esse fundo

é uma transferência constitucional que é destinada aos Municípios e ao Distrito Federal a cada decênio, de acordo com os coeficientes individuais de participação definidos pelo IBGE e homologados pelo Tribunal de Contas da União. Para os Municípios do interior, estes coeficientes são diretamente proporcionais à sua população, variando de 0,6 a 4,0 (CNM, 2009, p. 94).

A discussão sobre o FPM, como será visto posteriormente, está presente na maioria das falas dos entrevistados, tanto no contexto da representação quanto

nos próprios municípios. Os recentes cortes nos repasses têm sido um risco para a operação dos municípios pesquisados, dado que a maioria deles é de pequeno porte e suas receitas dependem substancialmente dos repasses governamentais.

No contexto das representações municipais também não fica de fora a discussão sobre a participação social. Na visão de CNM e PNUD (CNM, 2012a), a questão do desenvolvimento humano deve ser compreendida a partir dos direitos disponíveis para cada indivíduo e comunidade. Nesse sentido, é pressuposto da participação o fortalecimento das capacidades individuais, coletivas e institucionais. Na visão dessas organizações, a compreensão destes direitos parte da postura dos governantes em diagnosticar (*top down*) as possibilidades de promoção de desenvolvimento humano, dentro dos municípios. Desse modo, segundo PNUD e CNM (2012a, p. 15), “consolidam-se desse modo espaços, ambiências e instâncias de governança favoráveis ao debate dos caminhos para o desenvolvimento sustentável do ambiente, da sociedade, da cultura e da economia local”.

Nessa “busca” por participação, o documento continua a mencionar que os princípios adotados no manual orientam de forma geral, mas que apontam flexibilidades no que tange ao ajuste da cultura local dos temas específicos dos municípios brasileiros. Os autores evidenciam que “qualquer replicação deve considerar a autonomia e a governança do território” (CNM, 2012a, p. 16). Nesse sentido, os autores propõem um modelo de promoção das capacidades individuais, coletivas e institucionais para o desenvolvimento humano local, a partir da experiência realizada com municípios piloto, no intuito de gerar mais aprendizado sobre o próprio território e também das “potencialidades e as novas formas de implementar a gestão integrada e sustentável como meio de alcance do desenvolvimento humano” (CNM, 2012a, p. 16).

Quanto aos projetos implementados no nível municipal, CNM (2015a) aponta que, pelo fato de os municípios serem os executores fundamentais do

planejamento público e pelo atual desequilíbrio entre a transferência de recursos, há a necessidade contínua de esses municípios atuarem de maneira mais protagonista no que tange ao melhoramento dos serviços públicos prestados. Apesar das dificuldades, os gestores municipais encontram em sua base um conjunto de possibilidades que podem contribuir para a consecução dos objetivos da organização. No entanto, os autores ratificam que “há necessidade urgente de investimento em ações inovadoras e criativas que garantam a entrada do recurso nos cofres públicos locais. Ações essas focadas no fortalecimento da arrecadação própria” (CNM 2015a, p. 5).

Na visão desta organização, para conseguir lidar com essas perspectivas, é crucial que a representatividade dos municípios dê base para que essa construção seja de forma efetiva. Como em exemplos anteriores, propõem-se manuais contendo boas práticas para que os municípios implementem na realidade local. Se considerar a realidade do Brasil com mais de 5.568 municípios, dos quais por volta de 80%, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), têm menos de 50.000 habitantes, o desafio torna-se ainda maior, dada a dificuldade em implementar um planejamento técnico sofisticado em um local com intensas necessidades, no que tange à capacitação profissional e financeira. A proposta de CNM (2015a) vai ao encontro desta necessidade ao propor práticas de gestão inovadoras. Nas palavras dos autores,

Para entender melhor essa situação, faz-se necessário compreender o perfil dos nossos Municípios para que se possa saber qual é a potencial capacidade de ampliação de seus recursos: Há os Municípios de grande porte – com número de habitantes superior a 150 mil – que têm uma capacidade muito maior de arrecadar as receitas próprias como o ISS, o IPTU e o ITBI. E isso por uma lógica de que ali a capacidade econômica e contributiva dos cidadãos é muito mais elevada, o que garante a importância dessas receitas próprias no orçamento do Município. Já os Municípios de médio porte (entre 50 e 150 mil habitantes) dependem fortemente do ICMS; **e os pequenos – abaixo de 50 mil habitantes – dependem quase que integralmente**

**das transferências constitucionais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (CNM, 2015a, p. 6, grifo nosso).**

A figura do gestor público nos municípios torna-se importante, pois o entendimento sobre o perfil e o desenvolvimento das próprias receitas e das transferências dos estados membros e da União implica na capacidade deste município formular e implementar projetos de captação de novos recursos. E, olhando para o atual cenário, é imprescindível a busca por novas fontes de captação de recursos (KLEIN et al., 2010). Na visão dos representantes municipais, é imprescindível esta postura, pois o atual “descompasso entre a expansão dos serviços públicos e das despesas e o comportamento modesto das receitas públicas” revela um dos grandes desafios dos gestores dos municípios brasileiros, sobretudo daqueles de pequeno porte, ampla maioria no Brasil. Além disso, é patente a necessidade de “compatibilizar a voz das ruas, que legitimamente demanda mais e melhores serviços, em especial nas áreas de saúde, educação e mobilidade urbana, e o cenário de ajustes e restrições econômicas e fiscais” (FNP, 2015c, p. 1).

Para isso, segundo CNM (2015c), é necessário ter uma busca por oportunidades, por novas experiências (programas, projetos públicos), para que soluções sejam elaboradas e implementadas. Uma das iniciativas que têm sido tomadas no âmbito dos municípios, segundo E1, é a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas nos municípios. Esta Lei complementar de nº 123 teve sua promulgação ocasionada no dia 14 de dezembro de 2006 e corresponde à principal política pública no país no intuito de fortalecer os pequenos negócios (CNM, 2015a). Segundo E1, isso é um passo importantíssimo para a garantia de uma sustentabilidade em longo prazo, no que tange aos municípios. Sobre este assunto, E2 acrescentou que o SEBRAE tem um papel fundamental na definição, formulação e execução da Lei Geral. Sua base para implementação, segundo esta

entrevistada, é a teoria de redes de políticas públicas. Dessa maneira, a participação do SEBRAE foi fundamental na criação deste arcabouço legal, sobretudo em produzir análises e estudos técnicos para subsidiar de maneira técnica e política essa produção.

Segundo CNM (2015c), no processo de implementar as políticas públicas de fomento a pequenos negócios, estabelecida pela Lei Complementar nº 123/2006, várias questões foram sendo levantadas. Em suas próprias palavras, os autores mencionam que

Até 2012 o desafio dos Municípios era regulamentar a Lei Federal em âmbito local, o que se deu através da edição de leis municipais, da alteração dos procedimentos de compras, da contratação de agentes de desenvolvimento, entre outras ações que prepararam o terreno para a melhoria do ambiente de negócios em cada município. Cerca de 4.000 Municípios venceram essa etapa. Iniciamos agora a segunda etapa, onde teremos de obter resultados concretos no desenvolvimento econômico local, com a geração de emprego e renda através de políticas públicas locais de apoio à micro e pequena empresa (CNM, 2015c, p. 5).

No que tange a estas relações, CNM (2015c) aponta que o foco da ação desta organização, como representação dos municípios no país, é na desburocratização, no fortalecimento de novas possibilidades para compras públicas (inclusive no âmbito local) e na formalização e capacitação do agente de desenvolvimento (estrategicamente orientado para o atendimento à implementação de políticas locais). Segundo E1 e E2, os agentes de desenvolvimento são extremamente importantes, pois são eles que, muitas vezes, direcionam a consecução dos governos locais para um viés mais profissionalizado, pois sua visão e conhecimento contribuem para que os municípios tenham à disposição pessoas capazes de auxiliar no processo de elaboração de projetos, no apoio à Micro e Pequena Empresa e novas possibilidades dentro das prefeituras.

A atual participação do SEBRAE no contexto dos municípios brasileiros não se encerra com o fortalecimento e a consolidação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Está também presente o trabalho do SEBRAE nas estratégias que visam à sensibilização, à capacitação e à prestação de consultorias para os governos municipais. Observa-se, nesta parceria com o SEBRAE, a tentativa da representatividade municipal em estabelecer ‘novas’ perspectivas sobre o desenvolvimento. Deve-se ressaltar que esta parceria não é firmada apenas com a CNM, mas a ABM e a FNP também. Neste arranjo, as organizações representativas tentam implementar mudanças no contexto municipal brasileiro.

CNM e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE (2012) deixam clara a visão desta representatividade no que tange ao desenvolvimento de municípios. Segundo os autores, as prioridades da gestão municipal quanto ao desenvolvimento econômico e social, são: o fortalecimento da economia local; a geração de emprego; a melhor distribuição de renda; o aumento na arrecadação; investimento público em infraestrutura; sustentabilidade ambiental e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Nas palavras dos autores, dessa maneira,

para alcançar esses resultados é necessário um conjunto de medidas que visem à dinamização da economia local e à inclusão de mais trabalhadores e empreendedores na cadeia produtiva dos municípios. O gestor público empreendedor encontrará nesta publicação sugestões para implementação de uma política pública desenvolvimentista, com foco nas micro e pequenas empresas (MPE) (CNM; SEBRAE, 2012, p. 6).

Neste processo, os autores passam ver as cidades a partir de seu porte, ou seja, passam estabelecer mecanismos de gestão para cidades em termos de seu estágio de desenvolvimento. Segundo CNM e SEBRAE (2012), as cidades podem ser vistas a partir de três estágios: no nível 1, o prefeito não consegue influenciar de maneira mais profissionalizada os caminhos da cidade; a prestação de serviços públicos ocorre de maneira simples (segundo o estudo, eram as cidades das

décadas de 1970/1980). No nível 2, localizado a partir da Constituição de 1988, as cidades passaram a ter que cumprir os princípios básicos da administração pública; os prefeitos tiveram como prerrogativa uma maior atenção quanto à responsabilidade de administrar com qualidade os serviços públicos de saúde, educação e desenvolvimento social. No nível 3 (período após a década de 2000) há a necessidade do desenvolvimento de uma visão estratégica no município. Neste período, a linguagem presente no setor privado passou a ser central na apropriação de técnicas e conceitos presentes no mundo empresarial (SIQUEIRA; MENDES, 2009).

Dentre estes conceitos, o planejamento é um dos termos mais incorporados à gestão pública atual e, no contexto dos municípios, não é uma exceção. Na visão de CNM (2013), é de suma importância que os gestores públicos municipais compreendam a dinâmica relacionada ao planejamento, no que concerne às questões que envolvem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual (LOA). Por meio de uma cartilha, a organização incentiva os gestores públicos locais a entenderem o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos de suma importância para a garantia dos resultados e também para a transparência.

Outra questão importante no contexto da representação municipal é a Pauta Municipalista. Na visão dos representantes,

o cenário de crise econômica que os municípios enfrentam não é novo. Em qualquer gestão, pública ou privada, as demandas serão sempre maiores que os recursos disponíveis para realizá-las. Atualmente o quadro é um pouco diferente, já que a recessão chegou também ao governo federal e aos governos estaduais (CNM, 2015c, p. 5).

Diante desta realidade, a pauta municipalista reflete a percepção das organizações representativas, no que se refere aos processos e às demandas tramitadas no Congresso. Nas palavras da diretoria de FNP (2015b, p. 1),

Temos procurado contribuir, por meio de nossas entidades representativas, com uma pauta propositiva de mudanças. Para tanto, nós, da Frente Nacional de Prefeitos, buscamos a interlocução permanente com o Executivo Federal, com o Congresso Nacional e com o Poder Judiciário, perseguindo o aperfeiçoamento contínuo das Políticas Públicas e de seus instrumentos, com o objetivo último de eliminar entraves à realização de nosso dever comum, como prefeitos eleitos, com os nossos cidadãos.

Na perspectiva da CNM (2015c), são dois tipos de pauta: a positiva, que envolve os temas de interesse da representação e que a CNM demonstra apoio na votação e a negativa, que já são aquelas que, de certa forma, podem impactar negativamente a realidade municipal no que tange aos ganhos financeiros, ou algum outro tipo de ameaça aos municípios. Dentre os principais temas encontram-se em destaque a área financeira, a jurídica, a agricultura, a educação, a habitação, o meio ambiente, a mobilidade, o trânsito e o turismo. Estas áreas são importantes, pois evidenciam a amplitude da pauta municipalista. FNP (2015b, p. 1) corrobora esta visão ao reafirmar que o seu compromisso é “com a construção de uma pauta de convergência desvinculada de radicalismos que aprofundam as crises”. E1, E2 e E3 também não foram indiferentes, quando questionados sobre a pauta municipalista. Segundo estes entrevistados, este movimento por parte das representatividades municipais é essencial para a garantia da sustentabilidade da gestão pública futura.

O posicionamento da FNP também corrobora a agenda municipal destacada. Nas palavras de FNP (2015c) é possível ver a agenda estabelecida. Dentre os principais temas abordados encontram-se a

retomada do crescimento econômico do país, com a preservação da estabilidade macroeconômica e das políticas e direitos sociais; avanço e aprimoramento das políticas de combate às desigualdades sociais e às iniquidades entre municípios e regiões; construção de um pacto federativo de prevenção e combate à corrupção, que envolva a União, estados e municípios, articulando ações, trocando

informações estratégicas e compartilhando tecnologias para o cerco aos desvios e ao desperdício; **fomento ao empreendedorismo como estímulo à geração de emprego e renda e fortalecimento da economia nacional**; ampliação dos canais de diálogo e participação popular; realização de uma ampla reforma federativa que compatibilize recursos e responsabilidade entre os entes federados; instituição de mesa federativa plena que promova o diálogo permanente entre governos federal, estaduais e municipais; aumento do protagonismo dos municípios nos debates em torno dos Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU e da Conferência Habitat III (FNP, 2015c, p. 1, grifo nosso).

Para contribuir para o desenvolvimento dos municípios, dessa maneira, CNM (2008b) construiu uma cartilha direcionando os temas para o desenvolvimento global. Foram acordados os seguintes temas que impactariam toda a gestão dos municípios e que se tornariam Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): erradicação da extrema pobreza e da fome; grau de ensino básico para todos os países envolvidos; promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres; redução da mortalidade infantil; melhoramento da saúde materna; combate ao vírus HIV, da malária e de outras doenças; garantia da sustentabilidade ambiental e estabelecimento de parcerias no contexto mundial para a busca do desenvolvimento.

Dessa forma, é perceptível um ambiente de fomento ao empreendedorismo, por meio das associações representativas. A ideia de ESP não desatrela, no entanto, o desenvolvimento do empreendedorismo, ou seja, o ESP e o desenvolvimento estão atrelados, muito próximo da definição de Schumpeter (1934). Quando E3 foi questionado sobre sua percepção sobre empreendedorismo, ela evidenciou que

Empreendedorismo, pra mim, é você vencer obstáculos naquela situação que está dada. Ser empreendedor é conseguir superar a adversidade. Então, numa situação que todo mundo se mostra apático, o empreendedor, pra mim, é aquele que consegue fazer do limão uma limonada. Fala assim: a crise? A crise pra quem? Vou me utilizar dessa crise pra tentar construir algo não construído, algo novo, algo

diferente. Eu queria muito ter esse espírito empreendedor, até na minha vida privada. O medo, muitas vezes, suplanta esse espírito empreendedor (E3).

Neste primeiro momento, observa-se um direcionamento mais amplo do que seria o ESP, principalmente quanto aos aspectos comportamentais e sociais do empreendedor (SWEDBERG, 2000). Na visão da gestora, é possível extrair categorias que comumente seriam aplicáveis a qualquer setor da sociedade, inclusive a vida privada, como destacado. No entanto, ao questionar a sua própria prática e solicitar a reflexão do que seria o ESP, ela mencionou que

Um município é empreendedor quando, primeiro, detém **conhecimento**, ele conhece a realidade local, ou seja, ele sabe quem são os vizinhos, qual que é o motor da economia dos seus parceiros, quais são os potenciais parceiros – porque para empreender você precisa de parceiros, ninguém empreende sozinho. Segundo, este município é capaz de ter **independência** política. Isto requer coragem porque, se você está submetido a uma ordem maior, seja ela partidária, seja as suas próprias aspirações pessoais – porque, às vezes, a sua aspiração pessoal te impede de empreender, porque ela vai contra aquele grupo que te apoia. Então, eu acho que coragem pra ter essa independência. [...] E você tem que estar disposto a **inovar**, porque você não empreende se você não inova. Então, experimentar, tentar (E3, grifo nosso).

Nesta perspectiva, as abordagens teóricas do empreendedorismo definida nesta tese podem ser constantemente revisitadas nas falas dos entrevistados. As influências de autores como Kizner (1979), Knight (1921), McClelland (1961) e Schumpeter (1934), estão bem presentes no contexto dos municípios brasileiros. Isso é interessante, pois, de forma ampla, no discurso dos gestores públicos estão presentes categorias importantes para o desenvolvimento. Neste sentido, E3 complementou sua argumentação com um exemplo.

Eu vou te dar um exemplo. A cidade é pequena e foi completamente modificada por uma grande mineradora. A mineradora chegou lá e mudou completamente as características da cidade (“pro bem e pro mal”). O prefeito,

com uma visão empreendedora, contratou um engenheiro, rapaz novo, formado na Fundação João Pinheiro (Escola de Governo de Minas Gerais), para fazer captação de recursos em áreas que nunca se captou recurso na cidade, sempre teve possibilidade de captar. Eu acho que isso é uma visão empreendedora. A partir disso, o prefeito investiu em uma equipe técnica e colocou para liderar este engenheiro que tem pouca idade, pouca experiência, mas fala assim: eu vou apostar porque eu estou apostando em coisas novas. Vamos sair daquele padrão comum de trazer a equipe do prefeito, pessoal da sua família, da sua confiança, aqueles cargos que ele prometeu durante a campanha. E eu acho que isso é um tipo de empreendedorismo também. Você arriscar uma alternativa de captação de recursos talvez possa ser encarado com algum tipo de empreendedorismo (E3).

É patente, no contexto das representações municipais, o debate sobre uma possível renovação do atual quadro da gestão pública municipal, principalmente as relações federativas. Para conhecer parte deste quadro, esta pesquisa baseia-se na experiência dos gestores dos municípios pesquisados e interpreta a realidade atual do município para além da visão das associações representativas. De antemão, é pertinente mencionar que as visões, em alguns momentos, convergem e, em outros divergem. No entanto, de maneira alguma isso denota um caminhar distinto das duas visões analisadas, pois, apesar de métodos distintos, as duas visões baseiam-se em uma perspectiva do ESP voltada para o desenvolvimento local sustentável. Vale atentar para os detalhes que, muitas vezes, com olhares diferentes levam o leitor para uma análise mais aprofundada. Portanto, na próxima seção são evidenciadas a visão dos gestores municipais sobre os principais desafios encontrados e a incorporação do ESP.

## **6.2 Visão dos gestores municipais: desafios e evidências de ESP**

Esta perspectiva do problema é essencial para a compreensão da situação vivida pelos municípios no contexto atual. Os desafios que têm sido impostos aos gestores municipais tornam-se, de certa maneira, uma base para buscar novas

soluções e empreender. São patentes a necessidade de maior capacitação da equipe técnica e também a necessária renovação política neste ambiente. A compreensão do desenvolvimento da administração pública e seus modelos é essencial para uma análise mais contextualizada. No caso da amostra em análise, por basear-se na visão dos municípios de pequeno porte, observa-se, ainda, a presença marcante de traços da gramática política brasileira que tendem a aproximar-se do personalismo (NUNES, 2010). Isto dificulta muito o processo de gestão dos municípios em questão, pois a racionalidade dominante ainda é aquela baseada na tradição e nos aspectos patrimonialistas (FAORO, 2000; LUSTOSA-DA-COSTA, 2008; WEBER, 1999).

Outro traço importante encontrado na análise dos dados empíricos é que, embora alguns municípios estejam buscando implementar uma visão mais gerencial, logrando alguns êxitos, os fatores personalistas são bem evidentes. Evidentes, inclusive, na forma como os gestores públicos relacionam-se com a sociedade. Dos 19 municípios visitados, uma observação central é que, em todos eles, a relação entre comunidade e prefeitura era muito informal. Em vários dos municípios foi observada a presença de membros da comunidade conversando informalmente no gabinete da prefeitura e também nas secretarias analisadas. Além disso, observou-se e constatou-se, nas entrevistas, que os membros da comunidade que têm relações mais próximas com o executivo ou, até mesmo, o legislativo, têm maior liberdade em buscar ‘ajuda’ junto à prefeitura. Esta observação, advinda do campo, é essencial para compreender que o fato de alguns municípios buscarem mecanismos gerenciais em termos de captação de novos recursos e capacitação de servidores, na hora de aplica-los, há influência muito tangível das relações cordialistas presentes nesse tipo de sociedade (HOLANDA, 1995; LANNA, 1995).

Interessante notar também a presença da religião católica. Na entrevista de E7 e E13 foi perceptível a influência da ‘igreja’ como elemento de publicidade

e comunicação com a comunidade local. Esse traço torna-se ainda mais evidente quando se observam os traços da arquitetura barroca local e o tamanho das igrejas católicas nos municípios. Interessante esta constatação e elementar para pensar a cultura das comunidades pesquisadas. Um fato relevante é que a religião é influenciadora da gestão municipal.

Esse contexto determina vários desafios para a gestão municipal. Além dos problemas já citados, como a crise econômica e a redução nos repasses do FPM, os gestores evidenciaram um contexto pessimista para a atuação dos governantes municipais contemporâneos. É patente a carência da gestão pública local pelo desenvolvimento de uma burocracia com competência e com a capacidade de entender e propor alternativas para solucionar os desafios existentes neste contexto. Se levar em consideração a tese de soberania municipal (ARRETCHE, 1999), pelo menos em termos de capacidade de gestão, é factível dizer que existe a necessidade de uma transformação ou, quem sabe, uma destruição criativa deste contexto. Cabe incluir que o ESP surge iminentemente como essa possibilidade, principalmente ao levar em conta os conceitos schumpeterianos de desenvolvimento. Para melhor entender estes desafios, veja o Quadro 15.

Quadro 15: Principais desafios enfrentados pelos municípios (...continua...)

<b>Desafios</b>	<b>Breve descrição</b>
Captação de recursos	○ Dificuldades em captar recursos que vão para além dos repasses previstos.
Dificuldades em estabelecer uma razoabilidade nas relações governamentais	○ O diálogo entre os entes municipais, estaduais e federais não apresenta uma perspectiva clara. Em muito dos municípios, o contato com as outras esferas governamentais depende da figura de um ator político.
Participação social efetiva	○ Nos municípios pesquisados, no geral, o debate sobre a participação e do espírito cívico ainda é periférico. Na maioria deles ainda há a necessidade de os municípios compreenderem o exercício da cidadania para além de benefícios privados.

Capacitação técnica dos gestores	○ Há necessidade latente de capacitação técnica dos gestores. Na maioria dos municípios, esses desconhecem de várias técnicas disponíveis para a gestão municipal.
Relações político-partidárias ainda muito presentes na realidade municipal	○ O debate político ainda é direcionado pelas categorias do modelo patrimonialista de gestão (DAMATTA, 1980; FAORO, 2000; HOLANDA, 1995; LANNA, 1995; WEBER, 1999).
Necessidade de uma representatividade municipal mais efetiva	○ A atuação das representatividades, na maioria das vezes, não é efetiva em relação aos anseios dos gestores públicos pesquisados.
Estabelecimento de foco em resultados	○ Alta taxa de desconhecimento da importância de planejar e monitorar a administração pública.
Altos cortes orçamentários em nível municipal	○ Crise econômica tem afetado os repasses aos municípios.

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Para além da gestão, observa-se, no Quadro 15, que há carência de uma transformação das relações existentes entre o Estado, a sociedade e a própria gestão pública. No centro desta perspectiva reside a discussão sobre a participação social (PERES JÚNIOR; PEREIRA, 2014; TENÓRIO, 2005). Pensar o desenvolvimento da administração pública sob a possibilidade do desenvolvimento de *habitus* que leve em consideração as relações cordiais existentes, mas que não confere, nestas relações, o favor da máquina pública, é o maior desafio dos municípios pesquisados, na visão dos entrevistados.

É latente também a necessidade de capacitação dos gestores públicos municipais. A capacidade técnica, nesse sentido, inclusive, é uma das prerrogativas do ESP na literatura pesquisada, pois a capacidade de inovar, buscar oportunidades, alcançar níveis elevados de produtividade e eficiência, bem como criar valor público para a sociedade, depende do entendimento dos instrumentos de gestão presentes no ambiente da administração pública atual (CURRIE et al., 2008; DIFENBACH, 2011; KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009; KLEIN et al., 2010; MORRIS; JONES, 1999; OSBORNE; GAEBLER, 1994). Isto quer

dizer que a cultura de resultados no setor público demanda gestores cada vez mais capacitados e inteirados da dinâmica de gestão presente no setor público.

Outro fator de destaque no Quadro 15 é a necessidade de ações mais efetivas, no que tange às relações intergovernamentais. Inclusive, volta-se à discussão do federalismo e da descentralização das políticas públicas. Segundo os entrevistados, a relação entre receitas e despesas no país deixa os municípios suscetíveis aos repasses governamentais. Nesse sentido, evidenciam que a descentralização das responsabilidades municipais não acompanha a relação da arrecadação de recursos, ou seja, na visão dos gestores, este descompasso deve ser pauta de discussão no Congresso, principalmente pelas entidades representativas.

Quando os gestores foram questionados sobre os três desafios mais importantes no contexto municipal, obteve-se a seguinte situação: a captação de recursos para o município, o atual contexto de cortes orçamentários e uma capacitação técnica dos gestores ainda são os aspectos mais relevantes na visão dos gestores municipais pesquisados. Isto quer dizer que, apesar de os gestores reconhecerem que os problemas políticos partidários e a participação social efetiva, na hora que são colocados em um mesmo rol, elencam a questão orçamentária e da capacitação como desafios mais proeminentes. Na Figura 4 estes desafios estão representados graficamente.

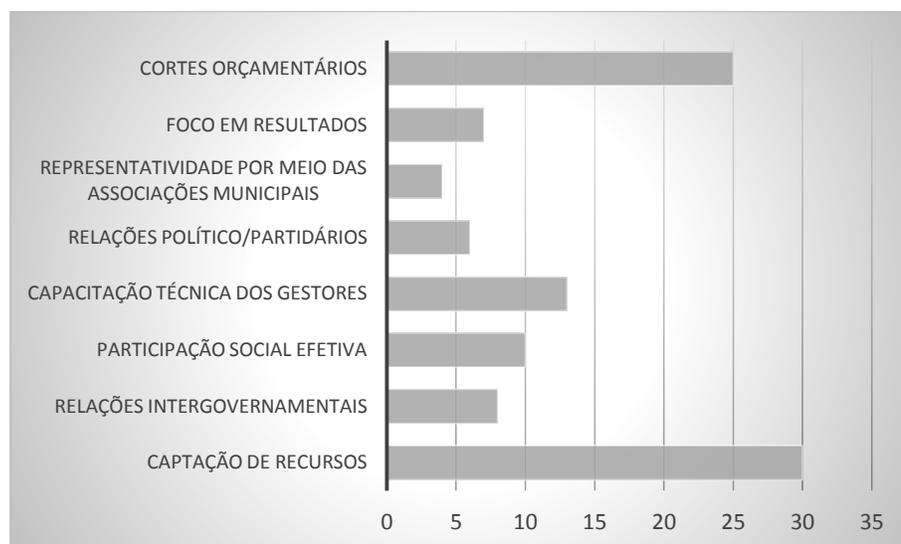


Figura 4: Principais desafios enfrentados pelos municípios  
 Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Analisando-se a Figura 2 é perceptível que, em cenários de crise econômica, o enclave do mercado (GUERREIRO RAMOS, 1989) norteia a visão, ou seja, a política cognitiva dos gestores públicos (pelo menos na amostra pesquisada). No grupo de entrevistados, E10 e E11 também deram destaque para a dificuldade financeira nos municípios; E20 também abordou esta perspectiva, mas o destaque refere-se à dificuldade de cumprir a folha de pagamento dos funcionários da prefeitura; E21 e E22 destacaram que a falta de recurso inviabiliza, principalmente, a capacitação dos gestores públicos municipais. Segundo E21, a qualificação técnica para conseguir angariar recursos é essencial para se ter fontes alternativas de recursos. Ao olhar para a perspectiva do mercado, os gestores deixam escapar a oportunidade da criação de alternativas para a gestão municipal. Isto quer dizer que esta visão, sobretudo, corrompe os ganhos coletivos, tornando o interesse dos governantes distante do interesse da comunidade afetada. Pensar para além do enclave do mercado é, inclusive, pensar

em uma lógica mais substantiva de solucionar os problemas municipais (SOUZA; ORNELAS, 2015).

Neste contexto, para E10, a maior dificuldade do município é gerar renda para que os produtores tenham um ambiente mais propício para a geração de empregos e a aquisição de matéria-prima. E11 mencionou que as dificuldades vêm dos repasses estabelecidos pelo governo federal e estadual. Segundo o entrevistado, o corte nos repasses do Fundo de Participação Municipal (FPM) está levando municípios a uma dificuldade muito grande de empreender em obras (tem projetos, mas não tem recurso). Os cortes pressionam o município a atuar com recurso próprio, ou seja, fazem com que o gestor atue de forma empreendedora, já que, muitas vezes, os repasses do governo federal e estadual não colaboram. Nas palavras de E11 e E12, respectivamente,

A gente tenta fazer com recurso próprio aquilo que esteja dentro dos limites do município. Nosso fundo de participação não é tão grande como a arrecadação também não é tão grande. Mas, a gente tenta fazer o máximo possível para estar empreendendo e dando ao município **um suporte maior que possa atender a todos os municípios**, porque é difícil. Essa crise que a gente está passando aí, não está fácil não. **Nós estamos com as portas abertas ainda, mas dentro de um sufoco danado** (E11, grifo nosso).

Então, a administração atual busca no governo estadual, no governo federal, como também fazer sua parte. Você cobra, cobra e você corre atrás. Você busca e você reverte o dinheiro no município para a população ver que não está sendo em vão o pagamento de impostos, como pagar o IPTU em dia, pagar o INSS (E12).

A fala de E7 vai ao encontro desta perspectiva. Quando questionada sobre os principais desafios vividos pelo município na atualidade a gestora logo respondeu:

o gestor (prefeito) busca recursos junto ao governo estadual e federal para ajudar a pôr em prática as políticas públicas. [...] Nosso gestor aqui é bem consciente. É uma pessoa capacitada e muito consciente. Ele não dá um passo maior que a perna

não. Tem enfrentado dificuldades financeiras sim, mas tem enfrentado na contenção de despesa, priorizando áreas mais importantes. As metas previstas estão sendo, vamos dizer, adiadas temporariamente neste sentido, né?! **Mas a situação está complicada sim, os repasses estão reduzindo e a demanda pelos serviços vai só crescendo né?!** (E7, grifo nosso).

Diante deste quadro, cabe aprofundar na efetiva atuação dos gestores públicos pesquisados e entender, de maneira mais qualitativa, os desafios enfrentados nos municípios. E4 corroborou os destaques da Figura 2 ao afirmar que o fortalecimento de práticas de gestão mais profissionalizadas tem sido um desafio importante no contexto municipal. Além disso, segundo o entrevistado, o problema maior, no atual momento, é a falta de recursos disponíveis, ou seja, o fato de o município ter que captar recursos para investir em novos projetos. Também há dificuldades em recrutar e selecionar profissionais capacitados e comprometidos com uma gestão pública de qualidade. E24 também apontou, como dificuldades importantes, as inter-relações governamentais existentes e uma assimetria no que se refere às informações das relevantes necessidades dos municípios, sobretudo os de pequeno porte. Em suas palavras,

Independentemente de partido, hoje, o que a gente sente na Administração Pública, mesmo com os governos estaduais querendo acertar, ou não, eles mandam recursos para o município, sem conhecer a realidade do município. Então, isso nos causa algumas dificuldades. Por exemplo, há uns cinco vem se desenvolvendo um trabalho do Governo Federal em ofertar maquinários aos municípios menores. No nosso caso, chegou ao cúmulo de ter duas, três máquinas iguais e não ter condição de trocar o pneu das máquinas. Então, esse conhecimento das dificuldades dos municípios, especialmente municípios menores, que eles classificam abaixo de cinquenta mil habitantes, é essencial. No entanto, essa falta de conhecimento de como atender o município, pois cada município tem a sua carência própria, a sua peculiaridade dificulta muito. Às vezes, a gente tem muito em uma área que a gente não usa e falta o balanço em outra. Então, cabe aos governos federal e estadual conhecer as

necessidades do município, ouvir mais os prefeitos, essas dificuldades que os prefeitos passam. Hoje, gerir o município pequeno, com raríssimas exceções, é praticamente inviável. O município, se ele não tiver duas ou três empresas de médio, grande porte, que tem uma receita de ICMS grande, o município... hoje, o prefeito passa uma dificuldade incrível (E24).

Na fala de E24 apresenta-se um desafio incremental para os gestores locais: a dependência do poder público com as empresas locais. Isto torna pernicioso a relação, segundo os gestores entrevistados, pois a agenda do executivo e legislativo local passa a ser direcionada pelos interesses do empresariado, já que, muitas vezes, por falta de outros recursos, essas empresas empregam boa parte da comunidade local. E5 concordou com esta visão, pois, além dos problemas existentes com a infraestrutura urbana, há a dificuldade em atrair empresas para o município. A este respeito, E7 mencionou que

A gente enfrenta dificuldades para estar conseguindo buscar os empreendedores lá fora, por conta das dificuldades de logística, localização, de mão de obra qualificada, de infraestrutura para atender (E7).

As demandas de infraestrutura, segundo E5, referem-se, principalmente, ao abastecimento de água. Segundo o entrevistado, há um esgotamento das redes fluviais, pois são todas antigas, necessitando de investimento intensivo. Apesar de o município estar buscando recursos junto ao Governo Federal para resolver este tipo de problema, ele declarou que não tem sido fácil. Além desse desafio, o gestor também evidenciou que, por ser essencialmente agrícola e pelo fato de a agricultura estar atravessando uma fase difícil, o município tem tido dificuldades no que concerne à arrecadação, pois faltam empregos, o que causa redução da renda dos munícipes e também na arrecadação de impostos.

Além disso, segundo E4, a necessidade do aprimoramento de leis que demonstrem isonomia e de um padrão na hora do tratamento das pessoas também

implica em um importante desafio, pois, no município de pequeno porte ainda vigora um compromisso político muito forte (entenda como troca de favores). Com base em sua experiência de 23 anos como gestor, ele acrescentou:

Há uma questão de política, né?! Assim, um **compromisso político** (que, de certa forma, reflete o paternalismo), mas em relação à situação jurídica, hoje, a gente tem que ter um certo padrão né?! Hoje, o padrão é determinado pela igualdade, pela [...engasgo] por aquilo que está na constituição. Então, por exemplo, nossos funcionários são concursados, obedecemos ordens de concurso. Então, não tem como a gente falar que há uma certa proteção (E1, grifo nosso).

A entrevistada E6 também evidenciou alguns desafios centrais para o município em que atua. Por ser baseado na cafeicultura, o município passa por momentos financeiros positivos e de crise, no que tange à arrecadação, pois a produção do café é sazonal. O maior desafio neste contexto, segundo a entrevistada, é estimular uma política de governo para que os cafeicultores possam aprender a lidar com a sazonalidade do café, quanto à capacitação, à infraestrutura e à participação social. No entanto, apesar dessas dificuldades, segundo E6, “tudo a gente depende da boa vontade do prefeito de utilizar o recurso próprio da prefeitura para poder fazer investimento”. Esse, então, passa a ser outro desafio do gestor, qual seja, de lidar com os interesses envolvidos no município – já citada gramática política brasileira (NUNES, 2010).

É notória, como dito anteriormente, a ênfase dos gestores municipais no que diz respeito à questão financeira. Mas, além dessas questões, também vale a pena mencionar a busca por novos recursos. Uma prática muito comum nos municípios pesquisados é o fortalecimento político de “apadrinhamento” de deputados, para a busca de novos recursos. Segundo E12,

**Então, aqui tem vários projetos de emenda parlamentar.** O orçamento, hoje, tanto do estado quanto da União, é 70% voltado a projetos que o município desenvolve e 30% de

emenda parlamentar [...] Isso aí o gestor é penalizado por isso (E12, grifo nosso).

Na fala de E12, são inseridas no debate as relações dos gestores municipais com representantes do poder legislativo. Fica evidente, na pesquisa realizada, que os gestores públicos, para conseguirem lidar com a falta de orçamento, buscam recursos por meio de repasses de deputados. O “apadrinhamento” vai além de repasses financeiros aos municípios. Em troca, esse apadrinhamento gera compromissos políticos de campanha eleitoral para os gestores públicos, ou seja, a relação de troca passa a ser baseada no clientelismo e no personalismo (DAMATTA, 1980; NUNES, 2010). Segundo E17, o deputado que apoia o município consegue viabilizar recursos para obras, para novos investimentos em frotas ambulatoriais e para a construção de quadras. No entanto, permanece nesta relação certa ‘dívida’ simbólica com esse membro do Legislativo que, no futuro, reverte em apoio à sua campanha, conforme destacado no trecho a seguir.

Esta prática, no entanto, nos faz ser reféns dos deputados e esse apadrinhamento impede os municípios de crescerem. Isto é resultado da perversa distribuição da renda no país – municipaliza todas as obrigações, fazendo dos municípios reféns, além do governo federal e estadual, dos deputados (E17).

Com relação a esses aspectos políticos, um dos temas recorrentes é o aspecto da reeleição. Na visão de entrevistados, como E11, E12 e E24, à medida que os governos têm mais de um mandato, isso pode representar benefícios para o município, no que tange à continuidade de projetos. No entanto, a reeleição, dado o caráter e o *habitus* de gestão praticado nos municípios pesquisados, apresenta aspectos negativos. Na visão de E24,

O município tem buscado, através da criatividade, buscar uma gestão mais qualificada, cortar muito alguns custos, alguns gastos, para gerir melhor o pouco recurso que tem.

Como fazer isso? Isso é difícil. A gente vai, infelizmente, quebrando a cabeça, aprendendo um pouquinho aqui, um pouquinho ali. A gente costuma brincar que hoje temos quatro anos de mandato. Você trabalha, quebra a cabeça dois, três anos, quando você começa a entender a estrutura, está na hora de sair. Quero deixar registrado que, mesmo sendo assim, a minha opinião pessoal é de ser **contra a reeleição**. Porque a reeleição amarra já o seu possível segundo mandato e é uma competição desigual se pegar o prefeito exercendo o cargo pra competir com outro que está fora (E24, grifo nosso).

Vale diagnosticar como se dá a participação social nos municípios analisados, para que se tenha o entendimento da influência da sociedade na gestão pública atual. E6 mencionou que, no município em que atua, a população não é participativa. Segundo a entrevistada, os munícipes são descrentes quanto à efetividade da participação política. A fala desta entrevistada, no entanto, não aponta para o papel do poder público junto ao fortalecimento de uma cidadania representativa no município. O posicionamento da gestora é o de culpar os munícipes de não terem uma cidadania efetiva, mas, ao mesmo tempo, não menciona quais práticas são realizadas por ela para ter essa cidadania ativa. De certa forma, esse é um retrato dos municípios analisados: os gestores fazem um diagnóstico cético quanto à possibilidade de participação da sociedade na coprodução das políticas públicas, mas também não implementam políticas que impulsionem um comportamento cidadão ativo. Isso, de certa forma, representa um conforto para o poder público e também reforça práticas paternalistas e autoritárias na elaboração de suas políticas públicas. Isso será bem central para a ressignificação do empreendedorismo nos municípios pesquisados.

Neste contexto, E7 mencionou que, na implementação de políticas públicas no município, o diálogo com a sociedade ainda é ínfimo. Segundo ela, é um problema que é corrente na realidade de muitos municípios pequenos. Na visão desta gestora, isto tem muito a ver com a questão do descompasso entre Executivo e Legislativo. Além disso, segundo a entrevistada, o fato de as cidades

do interior estarem envelhecendo muito, ou seja, nestes lugares, os jovens, em sua maioria, estão estudando em outras cidades, as pessoas que ficam na cidade têm a cultura de uma geração passada. Nesta visão é consoante a perspectiva de uma cultura paternalista e personalista. Segundo a entrevistada, isso dificulta muito o processo de participação. Na experiência do município, a gestora mencionou que

Às vezes que nós realizamos audiências públicas, convocamos para o plano municipal de saneamento básico (eu distribuía cartaz, **eu avisava na igreja que é o meio de comunicação mais eficiente**), era raríssima a participação do cidadão. Fazer, então, uma reunião de planejamento, para poder fazer um Plano Plurianual (PPA) é impossível. As pessoas não têm essa visão da importância da participação. **Na visão deles, quem deve fazer esse tipo de coisa são os políticos.** Infelizmente é essa visão. É por isso que eu te falei. Não creio que seja uma particularidade daqui. Então, as decisões são mais pautadas entre o executivo e o legislativo (E7, grifo nosso).

Na perspectiva de E8 sobre a participação civil, o gestor mencionou que as pessoas são até participativas, no entanto, estão desacreditadas quanto à efetividade de sua participação. Ele chegou a essa conclusão ao analisar o histórico do município. Segundo o gestor, há mais de 20 anos que a gestão pública tem uma mentalidade de centralização das decisões que norteiam os interesses do município. Em decorrência dessa gestão centralizada e da falta de incentivo a uma participação ativa, há pouco interesse da sociedade em participar e obter seus benefícios. Mais uma vez, a afirmação de que é necessária uma postura distinta do poder público, no que tange ao fortalecimento de uma cidadania ativa, é vista na fala de E8. Ao não estimular esse tipo de mentalidade, o contexto do discurso dos gestores municipais torna-se resignado e carregado de desinteresse, como visto na fala de E4 e de E11, respectivamente: “não, isso não ocorre aqui não”; “infelizmente, no interior, a população vê a prefeitura como um cabide eleitoral”.

No contexto da participação, um fator central para impulsionar a complementaridade na formulação e na implementação de políticas públicas são

os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos, segundo Tatagiba (2005, p. 209), “constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”. Segundo a autora, eles estão presentes no contexto da maioria dos entes municipais do Brasil e têm o objetivo de representar temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura e outros pertinentes à gestão municipal. Ainda segundo a autora, eles são relevantes, por sua novidade histórica, que “consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TABAGIBA, 2005, p. 209).

Na visão de Olival, Spexoto e Rodrigues (2007, p. 1015), no Brasil, os conselhos de políticas públicas abriram “espaço para a criação de uma série de experiências de participação popular nas arenas públicas de decisão política” dando base para uma inovação institucional no que tange à formulação e à implementação das políticas públicas no Brasil. Na literatura específica citada é também questionada a efetividade da virtude destes conselhos, quando colocada em prática no Brasil (PAULA, 2005). Muitas vezes, por não se valerem de uma racionalidade cívica, os conselhos servem de asilo para conotações políticas partidárias, tornando ineficiente a participação social (ABRAMOVAY, 2001; BAVA, 2001; OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007). Diante dessa discussão, ao tentar estabelecer diálogos sob a perspectiva da participação social por meio de conselhos gestores, nas palavras de E5,

O conselho na cidade do interior é quase que meramente de caráter de aprovação. A gente já leva a coisa pronta para o conselho aprovar ou não. Iniciativa dos conselhos é quase inexistente. Primeira coisa que você ouve de uma pessoa convidada a ser conselheiro é se ele vai receber pelo trabalho. [...] De tempos em tempos eu fiz uma pesquisa como vai a minha administração. Eu fui avaliando a saúde, como se avalia o atendimento da saúde (saiu bem avaliado). Como você avalia o atendimento do PSF (bem avaliado). Quando eu avalio as escolas (todo mundo satisfeito com a

alimentação escolar, com o transporte escolar, com a infraestrutura escolar). **É engraçado como as pessoas não estão preocupadas com a qualidade do ensino do município.** Eles avaliam a educação bem, mas nós temos uma triste realidade. Nós temos um dos piores ensinos da região. Nós estamos em penúltimo em qualidade de ensino nas avaliações (E5, grifo nosso).

Apesar de a maioria dos entrevistados mencionar uma visão bem pessimista sobre a participação social nos municípios, E21 não tem essa mesma percepção. Segundo o gestor, os vários conselhos existentes no município têm tido participação regular. Em outras palavras, segundo o gestor, “atualmente, a população é bem informada e isso é muito importante para a participação social, pois, com base nessa informação, a população tem cobrado seus direitos junto ao poder público” (E21).

Com base no diagnóstico dos principais desafios que estão presentes nos municípios pesquisados, é possível perceber, conforme destacado no início desta seção, que ainda os gestores públicos dão ênfase considerável à perspectiva econômica, ou seja, o enclave do mercado ainda é o elemento central para a ação do poder público (GUERREIRO RAMOS, 1989). No geral, observa-se, no entanto, que a falta de capacitação dos gestores municipais é evidente. Esta capacitação não considera somente o conhecimento gerencial, mas também o conhecimento político e social necessário para o governo de uma instituição pública. Além disso, destacaram-se nas entrevistas as dualidades existentes nas relações políticas entre os representantes dos poderes executivo e legislativo municipal. Na maioria dos municípios existe um descompasso relevante entre os interesses destes poderes, levando à falta de diálogo com a sociedade e à propagação de um ambiente “politiqueiro” com nuances eleitoreiras.

É neste contexto que se insere a possibilidade de ressignificar o ESP. Em outras palavras, na tentativa de estabelecer uma lógica para a incorporação de práticas empreendedoras em municípios brasileiros, é preciso levar em conta o

*ethos* praticado nas organizações públicas dos municípios pesquisados. Ou seja, apesar de existir um *ethos* teórico adequado para a administração pública, na prática este *ethos* ou *habitus*, é convertido nos pressupostos presentes no cotidiano das localidades. Na tentativa de estabelecer laços com seu contexto, observa-se que o desafio de implementar o ESP vai além da perspectiva gerencial, apontando para (des)caminhos importantes, no que tange à renovação de uma gestão pública de qualidade.

Sobre estas parcerias, na Figura 5 observa-se que as mais representativas, no contexto dos municípios estudados, foram a Associação Mineira de Municípios (AMM) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM). Além disso, é significativa a participação do SEBRAE e também de outras organizações. Um fato que fica claro é, realmente, a baixa taxa de participação da FNP e da ABM no contexto dos municípios estudados. Diante deste fato, vale detalhar a participação das organizações mais frequentes no que diz respeito ao estabelecimento de parcerias com os municípios pesquisados, inclusive compreender quem são estas outras organizações e de que forma contribuem para a consecução dos objetivos municipais.

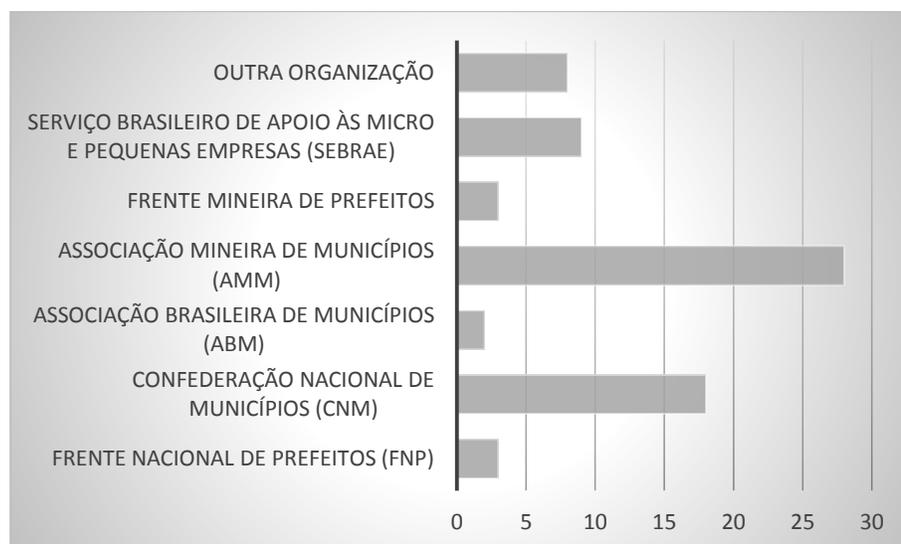


Figura 5: Principais parcerias municipais no que tange à representatividade  
 Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

A análise da relação existente entre a representação municipal e os próprios municípios, na visão dos gestores locais, não é somente positiva. Sobre as organizações representativas E5 disse que

Sou filiado à AMM, à CNM, mas **a contrapartida do serviço deles é muito pequena**. Pelo menos em anos anteriores, quando eu fui coordenador de projeto, todas as vezes que eu recorri à AMM, eles prometem mundos e fundos, mas, na hora H, não funciona não, principalmente no setor jurídico deles. Nós tivemos que fazer uma nova licitação há três a quatro anos atrás, eu nem era prefeito nem vice. A parte de assessoria jurídica não funciona e eles vendem isso pra gente como quem oferece assessoria jurídica. A AMM oferece a elaboração de projetos e nós nunca tivemos a oportunidade de usufruir destes serviços não. **A gente se mantém filiado até por uma questão de ficar chato (todo mundo ser e só nós não sermos)**. O único bom serviço da CNM, às vezes, é antecipar 1 ou 2 dias a minha receita que vai cair no dia 10, no dia 20 e no dia 30. E manda para mim os boletins via Email. Parece que luta pela causa dos municípios, mas a gente não sofre a influência direta desta luta deles. Somos convidados para a Marcha de Prefeitos, mas, na realidade, os prefeitos da região que vão, da última marcha à Brasília,

voltaram todos frustrados. Porque lá o Congresso só está pensando no interesse dos deputados, cada um defendendo seu interesse. Voltaram todo mundo de mão vazia, sem nem promessa. A causa que a CNM luta é até importante, que é a divisão mais igualitária do FPM, mas eu estou vendo muito pouco resultado nestas reivindicações (E5, grifo nosso).

A fala de (E5) foi negativa quanto às contribuições das associações representativas dos municípios. Claro que essa argumentação deve ser relativizada no contexto de todos os municípios pesquisados, no entanto, vale o destaque não tão positivo da atuação das associações representativas. Talvez iniciar a discussão sobre as parcerias interinstitucionais com uma fala negativa possa representar um anticlímax, mas, propositalmente, inicia-se com um aspecto negativo para gerar no leitor a curiosidade de evidenciar potenciais e limitações dessas parcerias. Nesse sentido, na fala dos entrevistados, as limitações ficam mais evidentes, podendo contribuir para repensar o formato de atuação das associações representativas. E6 e E12 apresentaram, nas suas falas, algumas inconsistências.

Segundo E6, “o município participa da AMM. No entanto, é o prefeito que vai. Não há repasses dos projetos ou parcerias implementadas por estas organizações. Eu sei que o prefeito vai nestas reuniões todas, mas a gente nem fica sabendo”. O gestor E12 foi mais enfático, no que tange às limitações do modelo de representação preconizado na AMM e na CNM. Segundo o gestor, “as associações podem até somar, mas não o tanto que deveria”. Ainda segundo E12, os maiores beneficiários desta representação são os municípios de porte maior ou, como disse o entrevistado, as “cidades polo”. Nas palavras do gestor,

A gente sabe que a cidade polo tem um retorno maior que o município pequeno. Inclusive, eu sou o representante da Administração do nosso município na CNM, entendeu?! E eu ainda não vi vantagem em estar lá como representante municipal. A gente vai nas reuniões, mas a gente está encontrando dificuldades devido à crise, pois os custos para participar nos eventos são elevados. Muitas vezes, a organização representativa arca com a despesa dos eventos,

mas, para você deslocar do município até onde está sendo feito, gera despesa. Com a crise que está passando agora, não tem como nem participar direito (E12).

Quando questionado sobre a influência destas organizações em fomentar o empreendedorismo, o gestor afirmou que o foco é nas “cidades polo”. Ainda segundo suas palavras,

Qualquer reunião que você vai e participa você vê que quem tem voz são as “cidades polo”. As cidades pequenas são pouco ouvidas. Então desestimula você a participar. Aqui na região eu ainda não vi dizer de uma cidade pequena que tenha conseguido algo tão bom que tem ganhado nessa área de empreender, deles estar trazendo para gente o benefício deles (E12).

E13 corroborou esta visão, acrescentando que o modelo de representatividade municipal

Está muito longe, muito distante, mas isso aí faz parte. Se você for deslocar para uma assessoria, deslocar daqui até Belo Horizonte, Brasília, se você chegar lá, eles vão te atender porque o município é filiado. Mas, com relação à assessoria do dia a dia, é uma coisa meio sem lógica. Mas, eles orientam através de informações, através de publicações feitas. Então, eles têm um banco de dados com casos de sucesso ou insucesso de prefeituras. [...] É essencial, precisa sim, mas é um trabalho meio distante (E13).

Apesar dos aspectos limitantes do modelo de representação inserido acima, há também gestores que entendem o modelo de representação municipal pela perspectiva contributiva. Claro que é necessário reconhecer que os potenciais devem ser relativizados com relação às limitações já evidenciadas, mas o caráter contributivo da atuação das organizações representativas também pode ser auferido na pesquisa de campo. Quanto às potenciais contribuições das organizações representativas, segundo E11, E7 e E24,

[...] Normalmente, contribuem com cursos de capacitação. Quando tem alguma atividade, ele convoca o prefeito (E11)

Nosso município tem uma parceria com a AMM e a CNM. **A AMM contribui com orientações, consultas que podemos fazer.** A CNM também está presente (claro que de uma forma mais distante, mas está sempre alertando, orientando, não deixa de ser uma ferramenta de convívio) (E7, grifo nosso).

Eu, no meu caso, secretário de Governo, eu recebo seis, sete e-mails diários da AMM, com temas atualizados, coisas que estão acontecendo no Congresso, algumas decisões, o que vai ser feito em prol dos municípios. Semana passada decidiu-se fazer uma paralisação dos municípios mineiros. A gente foi orientado, trocando experiência, decidindo se paralisaria ou não, com a participação da AMM (E24).

Além dos potenciais apontados, é relevante também mencionar, com base na pesquisa realizada, outras três contribuições centrais das associações em nível municipal. São elas o fomento de práticas empreendedoras, a articulação política e a capacitação de gestores. Deve-se ressaltar que estes potenciais devem ser correlacionados com as limitações já discorridas. Significa dizer que a atuação da representatividade municipal no Brasil é vista de uma maneira paradoxal pelos gestores públicos pesquisados. Apesar de manter um caráter, muitas vezes, distante da atuação cotidiana do gestor local, é importante como mecanismo de comunicação e capacitação desse gestor.

Além das associações pesquisadas, na Figura 3 fica demonstrado que outras associações também interferem na realidade dos municípios. Com base nisso, buscou-se detalhar algumas destas outras organizações. Sobre esta questão E21 esclareceu o seguinte:

Nós estamos dentro da área de abrangência da AMALPA, Associação dos Municípios do Alto Paraopeba e Vale do Piranga. Só que a gente está na área de abrangência, mas não estamos filiados, até mesmo por questões financeiras, no momento, porque eles cobram uma mensalidade que a gente

entende que, no momento, vai fazer falta esse recurso pra outras áreas (E21).

Nesta perspectiva, E11 também mencionou a participação nestas associações microrregionais. Segundo o entrevistado, o município em que atua participa da

Associação dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira (AMMA). Eles dão suporte para o município. Eles dão suporte técnico-administrativo. A gente paga uma taxa mensal, que vem descontado do fundo de participação. O prefeito quis filiar porque tem um engenheiro agrimensor que dá suporte aos projetos de governo, tanto na área de engenharia quanto na área do PAC (E11).

Sobre estas representações regionais, E3 mencionou que não são regionais da AMM. Segundo a entrevistada, a despeito de a AMM ter essa representatividade em todo o estado de Minas Gerais, as associações regionais são consideradas organizações civis sem fins lucrativos, com CNPJ independente. Em Minas Gerais, atualmente, têm-se, aproximadamente, 39 associações microrregionais. Segundo a entrevistada,

Então você tem, na verdade, três células de representatividade nas microrregiões do estado. O estatuto da AMM divide o estado em dez macrorregiões. As associações microrregionais são completamente independentes. Você tem associação microrregional que é contra a Associação Mineira de Municípios em algumas de suas bandeiras. Você tem associação microrregional que é completamente vinculada à AMM. Se a AMM fala que vai apoiar determinada bandeira, a associação microrregional apoia (E3).

Segundo a entrevistada, estas associações têm um laço forte com os municípios de sua região. Por exemplo, existem associações no estado que contam com 89 municípios afiliados, com representação específica e com suas lideranças. Então, em razão dessa dimensão continental do estado, existem esses núcleos de representatividade. Nas palavras de E3,

É claro que a Associação Mineira tenta trazer todas essas associações microrregionais. Tanto é que a gente tem fóruns, debates, seminários específicos para presidentes de associações microrregionais, que é uma forma que a gente tem de disseminar o movimento e de dar capilaridade. Sem as associações microrregionais fica complicado também você acessar essa quantidade de municípios (E3).

Sobre o potencial das organizações regionais, E10 apontou que

A parceria ajuda enviando mais funcionários para ajudar a gente. Por exemplo, eu peço o pessoal da polícia militar ir dar uma palestra. Aí não precisa de pagar para vir uma pessoa de fora. A saúde, o pessoal que mexem com pesagem, saúde bucal. Não precisa você está pagando tudo. Como diz, você tem que livrar dos gastos (E10).

Com base nas pesquisas realizadas, observa-se uma contribuição mais profícua destas organizações microrregionais. São 44 associações microrregionais (ver no Anexo 3 a lista completa) que, de forma mais regionalizada, contribui para a busca dos resultados no contexto dos municípios pesquisados.

Diante desta rede de associações representativas, é importante que se compreenda o grau de contribuição das mesmas para os municípios pesquisados. Na Figura 6 é possível visualizar, por meio da opinião dos gestores, o grau de contribuição de toda esta rede de associações representativas para a solução dos desafios dos municípios pesquisados, inclusive na promoção do ESP em âmbito municipal.

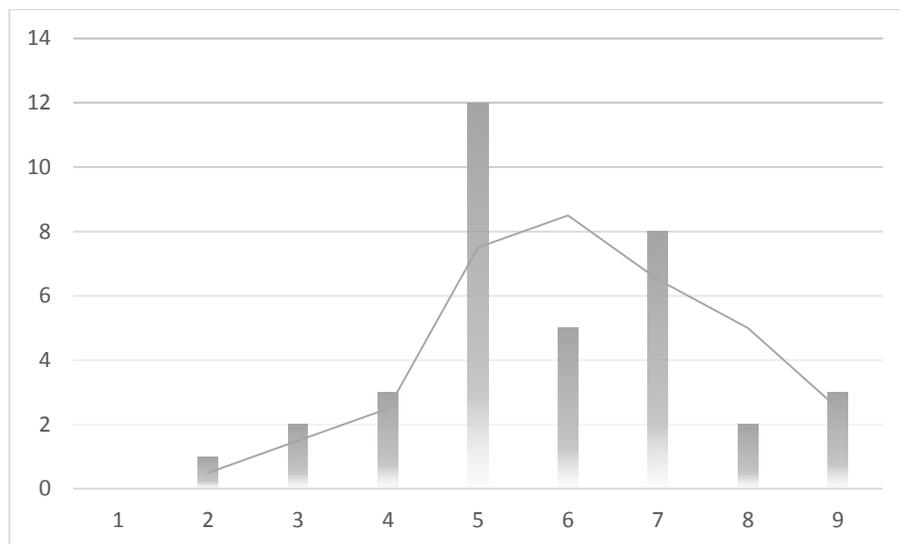


Figura 6: Grau de contribuição das organizações representativas para os municípios  
 Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Observa-se, na curva desenhada na Figura 6, uma leve tendência positiva nas respostas. Esta tendência representa o olhar geral dos gestores públicos, apontando para um nível razoável de efetividade no trabalho das organizações representativas. Isso denota que a representação municipal tem certa influência no contexto da promoção do ESP nos municípios, por meio da capacitação, do fomento ao ESP e também da articulação política destes entes federativos. No entanto, como visto anteriormente nos dados qualitativos, é preciso relativizar o modelo estabelecido pelas organizações representativas, no que se refere às suas limitações.

No âmbito dois níveis pesquisados, no entanto, residem algumas convergências e divergências nos discursos que vale a pena dar destaque. No Quadro 16 evidenciam-se tais elementos.

Quadro 16: Convergências e divergências dos discursos das organizações representativas e dos municípios (...continua...)

Convergências	Divergências
Interesse em contribuir para o fortalecimento do município na discussão do 'Pacto Federativo'	Boa parte dos municípios pesquisados desconhece/nunca participou das premiações estabelecidas pelas organizações representativas.
Discurso baseado na dialogicidade entre os grupos organizados	
Fortalecimento do desenvolvimento econômico, local e regional sustentável	A atuação das organizações representativas não é tão efetiva no contexto dos municípios, segundo os gestores municipais (atuação tímida e por vezes contestada)
ESP como prática de gestão e política	
Crença de que o ESP pode trazer uma cultura de mudanças aos municípios	Eventos de capacitação promovidos pelas organizações representativas não alcançam o efetivo interesse municipal
Fortalecimento de redes municipais (consórcios) para aumento da competitividade municipal e também de sua arrecadação.	
Demanda por maior profissionalização da administração pública	O debate sobre uma dinâmica estratégica dos governos locais é uma demanda que vai além do que a maioria dos municípios pesquisados suporta. Ainda é patente a necessidade de uma organização da burocracia no município, para depois estabelecer uma dimensão mais estratégica.
A diminuição dos repasses de recursos do governo federal e estadual dificulta a gestão dos municípios	
Crítica à redução do FPM	
ESP tem como um dos principais entraves as questões político-partidárias	ESP nos municípios pesquisados ainda é um assunto periférico. Nas organizações representativas, o ESP já toma uma ideia vinculada ao discurso da NPM. Nesse sentido, há uma lacuna muito grande entre o discurso das representatividades e a gestão pública local no que tange à concepção de ESP. Falta justamente o diálogo entre estas instâncias.
Visão de que a gestão é capaz de promover o desenvolvimento local sustentável	
ESP = protagonismo na melhoria dos serviços prestados	
ESP = captação de recursos alternativos (fortalecimento da arrecadação própria)	
ESP = fortalecimento das microempresas (MP) e das empresas de pequeno porte (EPP) locais,	Ainda faltam diretrizes claras sobre 'como' implementar as ditas políticas empreendedoras. Por hora, o foco ainda é na perspectiva de fortalecer as pequenas e médias empresas.
ESP = planejamento estratégico (PPA/LDO/LOA)	
	Apesar de a ABM mencionar que o foco é em municípios pequenos, naqueles pesquisados foi baixa a contribuição desta organização.

Participação de organizações privadas como suporte na incorporação do ESP.	Baixa articulação técnica/política
Linguagem empresarial passa a ser central na apropriação do ESP	

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa

No Quadro 16 é possível observar que a visão da representatividade e dos municípios ainda necessita ser mais bem articulada, pois é fato que a disposição dos interesses municipais ainda necessita de ser articulado com a atuação das representatividades. Com base na descrição tanto da visão dos gestores das organizações representativas quanto dos gestores dos municípios, é factível dizer que o ESP encontra um campo fértil para o desenvolvimento de práticas e ações inovadoras.

No intuito de compreender a(s) significação(ões) que estas práticas tomam no contexto dos municípios na seção seguinte, exploram-se, de maneira mais detalhada, estas evidências de ESP.

## 7 Significação(ões) do ESP em âmbito municipal: elementos essenciais, práticas e resultados

Com base no diagnóstico do ambiente em que os municípios estão inseridos, nesta seção busca-se compreender as evidências de incorporação do empreendedorismo em âmbito municipal no Brasil. Partindo da percepção dos gestores públicos municipais, observa-se que, a despeito de um ambiente desfavorável (como narrado anteriormente), muitas práticas empreendedoras têm sido implementadas nos municípios pesquisados. Antes de enumerá-las é interessante mencionar qual o significado de ESP para os gestores municipais.

No Quadro 17 explicita-se que os entendimentos são diversos, no entanto, partem de uma mesma origem, a qual reflete uma perspectiva de mudança, sobretudo cultural, técnica e política, no que tange à atuação dos gestores públicos. De fato uma das características importantes a destacar é que o entendimento sobre o ESP, nos municípios pesquisados, tem por base o estabelecimento de um novo espírito no setor público, onde sejam bem-vindos produtos, processos e serviços inovadores (ROBERTS; KING, 1991).

Quadro 17: ESP na visão dos gestores pesquisados (...continua...)

Conceitos de ESP	Categorias centrais
1. Visão de futuro, atentando para os principais eixos de sustentabilidade e de desenvolvimento.	Visão de futuro; desenvolvimento sustentável.
2. Transformação e resolução de problemas em que há discussões que fomentem formas para agregar valores e gerar lucro.	Fomento de resultados
3. Habilidade de reconhecer oportunidades e realizá-las.	Oportunidades; realização
4. Gestão, criatividade e foco em resultados – há a necessidade de renovar a cultura da população que é adepta da gestão pública para satisfação pessoal e de usos políticos. Quebra de velhas mentalidades.	Renovação da cultura local

5. Deve ser implementado a longo prazo, dado que aquele que faz acontecer é o servidor. Nesse sentido, é preciso que ele entenda o processo e visualize o benefício (para ele, em sua carreira e para a população) para, depois, “comprar a ideia”.	Capacitação
6. Além de levar tempo para sua implementação, é necessário que haja continuidade desta filosofia no decorrer dos mandatos.	Implementação incremental
7. Necessidade de participação efetiva dos agentes públicos e da comunidade em sua execução.	Protagonismo; dialogicidade
8. Desenvolvimento de ações práticas e efetivas devidamente voltadas para o efetivo alcance de resultados plenos e efetivos com significativos reflexos em prol da população e do próprio desenvolvimento do município.	Pragmatismo
9. Resolução de problemas complicados, criação de novas estratégias para o setor público com menor custo; coordenar, realizar projetos e serviços	Inovação; eficiência

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

A opinião dos entrevistados inseridas no Quadro 17 é fundamental para a continuidade da pesquisa. A partir do olhar daqueles que estão lidando com os desafios cotidianos da gestão pública, passa-se a compreender realmente o potencial do ESP para o desenvolvimento de importantes elementos para renovação e transformação da gestão municipal no Brasil. Estas falas representam, dessa maneira, as primeiras evidências de que há um ambiente propício para uma cultura de empreendedorismo no setor público. No entanto, há a necessidade de ressignificação do conceito para este setor. É o que se percebe em muitas das falas. Nesse processo há ainda certa confusão do sentido que realmente o ESP deve tomar no setor público. Esclarecer este tipo de inconsistência é essencial para que os gestores públicos tenham a oportunidade de implementar práticas e políticas empreendedoras que atendam às finalidades tanto no âmbito da gestão como no âmbito do desenvolvimento municipal sustentável.

Na análise dos elementos destacados pelos entrevistados no Quadro 18, a opinião dos gestores públicos corrobora a inferência teórica de que, na maioria das vezes, os critérios relacionados à perspectiva econômica e financeira tomam

protagonismo no contexto municipal (DIEFENBACH, 2011). Como visto, por mais que haja debate sobre a busca pela participação social e o diálogo entre a gestão municipal e os grupos representativos, há a necessidade de desenvolver um senso para resultados. Visto de uma maneira incremental, isso é o indício de que a gestão pública municipal está desenvolvendo-se de uma característica plenamente patrimonial para uma característica que se aproxima da gerencial. Isso não quer dizer que não haja traços patrimonialistas nos municípios, no entanto, há uma tentativa de desenvolver este quadro, ou seja, apesar de reconhecer as práticas cordiais, os gestores investem na possibilidade de desenvolvimento de técnicas capazes de contribuir para uma gestão mais profissionalizada – eis o hibridismo (TORRES, 2004). A visão e a crença no ESP, sobretudo, são importantes na catalisação deste desenvolvimento (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Mais uma evidência de que a motivação central para se empreender no setor público atual é direcionada para resultados – há certa necessidade de um nível de pragmatismo. Quando questionados sobre os três elementos essenciais de contribuição do ESP aos municípios, os gestores mencionaram aqueles mais direcionados a uma possibilidade de obtenção de resultados. Como analisado em seção anterior, é latente a necessidade de desenvolver um senso de responsabilização pelos resultados alcançados pela gestão municipal. O entendimento de que os gestores são figuras centrais para o desenvolvimento das políticas públicas e das práticas processuais de formulação, implementação e monitoramento dos resultados destas políticas, passa, então, a ser almejado pela nova geração de gestores. Não obstante, existe ainda uma geração à frente de muitos municípios que ainda não veem nesta discussão uma possibilidade de mudança.



Figura 7: Elementos essenciais do ESP

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Analisando-se a Figura 7 observa-se que os elementos que mais tomaram protagonismo neste contexto foram gestão pública para resultados; crescimento econômico e capacitação. Estes três elementos foram mais citados, no entanto, observa-se que os elementos criatividade (comportamento) e inovação (geração de novos produtos, processos e serviços) também são marcantes na decisão de incorporar o ESP em âmbito municipal. Com base na perspectiva dos entrevistados é possível detalhar ainda mais estes elementos. Nos vários trechos destacados a seguir é possível ampliar e aprofundar nos elementos presentes na Figura 7, estabelecendo *links* importantes com o cotidiano das organizações estudadas. Segundo E4, a principal contribuição do ESP na gestão pública atual é poder “trabalhar com dinamismo naquilo que o município tem a oferecer, de forma que tenha um retorno para a própria população”. Já para E5, o ESP contribui para que “a prefeitura apoie ações de desenvolvimento na busca da criação de novos empregos, de renda”. Nestes comentários são perceptíveis as categorias dinamicidade e resultados, no entanto, também se vê presente no debate a

perspectiva da comunidade. De fato, são categorias discursivas presentes na fala de vários dos entrevistados (E7, E9, E12, E21, E24) que, de certa forma, refletem um conhecimento, por parte dos gestores, da finalidade e do uso de práticas e ações empreendedoras.

Segundo E24, o próprio contexto de mudanças na Administração Pública no Brasil, nas últimas décadas, contribuiu para que os gestores se tornassem mais empreendedores. Dessa maneira, em sua percepção, o ESP pode ser conceituado a partir dos pressupostos colocados em sua fala.

[...] primeiro a pessoa tem que ter o desejo de fazer o bem público, o bem pra comunidade. Nunca se deve entrar em uma administração pública visando dinheiro, visando recurso, mas sim visando o bem público [finalidade]. Você tem que ter uma gana, vontade de fazer o bem comum. As coisas, de quinze anos pra cá, mudou muito. Quinze anos atrás o prefeito era uma autoridade que tomava decisões para o município. Ele realmente decidia que rumo o município ia tomar. Hoje não é mais isso. Hoje, o prefeito tem a necessidade de dialogar com a sociedade, com o setor privado, seguir regra. Hoje a promotoria tem uma atuação muito forte, o juiz determina coisas até de maneiras absurdas. Então, o prefeito, hoje, não tem o poder de decisão que tinha dez, quinze anos atrás. Quando ele entra na prefeitura, ele tem que olhar aquilo com paixão de ser um gestor público, mas ele tem que ter uma capacitação. O prefeito não pode ser só mais uma pessoa que teve milhares de votos. Só isso não adianta. Ah, vamos votar no fulano porque ele é agradável, que ele é gente boa, não funciona, ele tem que ter uma visão focada, saber gastar o pouco que tem de maneira acertada, porque os recursos são poucos, a demanda de pedidos são muitos, ele tem que ter a capacidade de saber falar um não, de ter a visão de onde por esse pouco recurso que chega pra ele (E24).

No que diz respeito diretamente a estas ações, na visão de E6 são quatro os elementos que seriam centrais para a incorporação do ESP no município em que trabalha: a vontade política, a capacitação técnica, um maior diálogo interorganizacional e a autonomia dos secretários. Estes quatro fatores, segundo a entrevistada, tornaria a gestão mais empreendedora e profissionalizada. Essa

opinião foi corroborada por E7 ao definir o ESP como visão de futuro, busca de qualificação, participação, definição de uma estrutura organizacional adequada e a utilização adequada de aplicação de novos programas, metas e projetos. Segundo E7, ESP é a ação de busca por aprimoramento, planejamento e de uma boa gestão. E8 concordou com essa visão, sintetizando o ESP no ato de planejar a administração pública. Além dessas perspectivas, vale destacar as significações sobre o ESP no Quadro 18.

Quadro 18: Significações do ESP com base na fala dos entrevistados

Entrevistado	Definição
E21	a) <b>gestão e planejamento</b> , os dois itens caminham juntos, você tem que definir várias planilhas. [...] b) tem que ter <b>capacidade técnica</b> , senão você não consegue gerir nem planejar; c) <b>fiscalização</b> , é importante essa fiscalização que eu falo de prestação de contas, de Tribunal de Contas, de Ministério Público, ela é importante porque talvez (grifo nosso)
E13	Essencial para que a gente mude não só a cidade, mas o país como um todo. Hoje a sociedade espera alguma coisa da administração pública. Então, toda a conversa que você insere, seja no trabalho ou em um restaurante, o tema é a administração pública, tanto no nível Municipal como Estadual e Federal. Todo mundo espera do governo e o essencial é que todas as esferas públicas funcionem da maneira correta e decente. <b>A boa gestão de todos os governos é que a gente precisa</b> (grifo nosso).
E12	Empreendedorismo no município é você ter uma visão não só a nível regional, como nível estadual, mas uma visão de empreender para todos os municípios e não para um grupo político. Acho que empreender deve ser um ato para o município em si. A partir do momento que você ocupa um cargo público, você é um gestor do município e não do grupo político. Então, empreender acho que é isso. <b>É o gestor buscar e aprender que ele está representando um povo e tem que trabalhar para o povo</b> (grifo nosso).
E11	Eu acho que empreendedorismo público é o município ter <b>uma visão de melhorias</b> , de arcar recursos para o município, é uma renda per capita para os habitantes. Por exemplo, ter uma empresazinha que gera uma fonte de renda para o município (grifo nosso).
E22	Buscar recursos, buscar capacitação, buscar parceria, buscar material, é tudo.
E16	Flexibilização das normas administrativas visando interesse público.
E17	Forma de superar a crise [...] eficiência no uso e alocação dos recursos.

Fonte: Elaborada pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Observam-se nas definições tanto um apelo para práticas que se inserem dentro de uma perspectiva comportamental, definida por Diefenbach (2011) e Rauch et al. (2009), como a promoção do comportamento empreendedor dentro das organizações públicas quanto práticas que se inserem numa perspectiva externa à organização, que é a criação de novos processos, políticas, serviços e produtos pelos gestores públicos, voltados para o desenvolvimento sustentável do município, definida (KUHNER, 2001; PROVOST, 2003; ZAMPETAKIS; MOUSTAKIS, 2010) como o fomento de políticas e ações empreendedoras no sentido de desenvolver a localidade. Estas premissas, corroboradas pela prática, no contexto brasileiro, sustentam mais uma vez **o duplo enfoque do ESP** refletido na literatura específica: interno e externo (MORAIS et al., 2015).

Sobre o **enfoque interno** é possível observar, nas falas dos gestores, várias possibilidades para o ESP. Estas falas, inclusive, são marcadas pelo dissenso, o que revela certa contradição entre o que foi dito anteriormente. Em outras palavras, apesar de afirmarem que é possível observar práticas empreendedoras no setor público, quando questionados sobre como ocorre no cotidiano da organização em que atuam, os posicionamentos foram distintos. As palavras de E22, ao ser questionado se é uma ESP, foram:

Eu me considero sim, considero todos. Eu vejo nisso (ESP) aí o comércio nos ajudando, uma corresponsabilidade com a educação no município. Eu **busco** isso. É buscar 'parceria, buscar ajuda, ajuda financeira, apoio de todas as formas possíveis, pais na escola, tipo amigos da escola, mas que não gera gasto pro município porque não temos como pagar mais. Então, a gente **busca** ajuda de todos os lados. A APAE, porque a gente tem muitos alunos especiais, a gente manda pra lá e tem a nossa escola inclusiva, que nós temos professor de apoio, não professor especializado, por exemplo, professor psicopedagogo pra cada aluno. É uma pessoa que está formando em pedagogia, ou uma pessoa que tenha pelo menos o magistério no Ensino Médio pra ajudar aquela

professora dentro da sala de aula. Então, a gente trabalha com isso também (E22, grifo nosso).

Na visão de E5, apesar de o contexto do setor público não ser favorável à incorporação de empreendedores públicos, existem exceções. Os gestores que têm um comportamento mais empreendedor não encaram isso como oportunidade (contradição ao discurso e E22). Nas palavras do gestor,

Funcionário público, principalmente das prefeituras, estão interessados no salário deles. Não tem compromisso com nada. A situação é fazer o necessário, principalmente por parte dos concursados. **Os contratados trabalham com mais garra.** Nos concursados não existe esta vontade de mudar, de aperfeiçoar, até porque também os salários são muito baixos. Então, não se incentiva as pessoas a crescer profissionalmente (E5, grifo nosso).

Na fala de E5 vale destacar relevante dicotomia no que se refere à modalidade de agente público. Quando o gestor diz que os contratados, ou seja, aqueles que não têm laços de estabilidade com o setor público (não são efetivos), ele recai em um lugar comum de crítica à estabilidade como fator negativo. No entanto, a estabilidade é um dos pressupostos inerentes ao processo de motivação do agente público. Essa estabilidade deveria ser um fator de qualidade e não de destruição para um serviço público de qualidade (BERGUE, 2010). No entanto, conforme visto na fala de E5, corroborada pela fala de E6, transcrita a seguir, infelizmente, estas práticas não conseguem ser efetivas por conta de características culturais. Para E6, “a prefeitura é vista como fonte de renda”. E7 não foi tão pessimista e relatou que o desenvolvimento de um comportamento empreendedor no município em que atua depende muito das condições locais. Segundo ela, o comportamento dentro das organizações públicas vai além da perspectiva interna, tendo relações próximas com a realidade externa da prefeitura. Segundo ela,

Vai depender muito das condições. Por exemplo: Empreendedorismo. Se conseguir o fomento, trazer uma

empresa que vai gerar emprego, que vai trazer uma tecnologia nova para o lugar, que vai trazer reconhecimento, é um lado positivo. Mas, ao mesmo tempo, **eu acredito que o município tem que estar estruturado para atender essa demanda porque eu já vi muitos municípios que, de uma noite para o dia, chegou um empreendedor e tal, fez acontecer, mas os problemas vieram juntos e eles não estavam estruturados.** Então, o hospital ficou faltando vagas, delegacia não tem policial suficiente para manter a segurança, escolas para atender demanda de familiares que vieram de fora. Porque este tipo de empreendimento atrai pessoas de fora. Então, assim, o impacto negativo vem em maior proporção, caso o município não invista em estrutura. Tem que ter todo um estudo, uma análise muito precisa, antes de iniciar o empreendimento (E7, grifo nosso).

Concordando com Diefenbach (2011), Edwards et al. (2006) e Sadler (2000), observa-se que, muitas vezes, o recrutamento e seleção de pessoas com comportamento empreendedor nas organizações públicas gera impactos muito negativos para a própria pessoa e também para o município. Além da já questionada retórica presente neste discurso, segundo E4, “nem sempre a população vê o ESP como uma coisa boa. Eles não têm a consciência de que “para ser empreendedor as propostas devem ser organizadas e estruturadas, gerando desconforto no que tange a possibilidades de flexibilizar (uso do jeitinho) para alcançar os próprios interesses”, disse E4. Vê-se a aplicabilidade do conceito de Schumpeter (1934) bem presente nesta fala. Neste mesmo contexto, E20 e E12 também corroboram a perspectiva adotada do impacto do comportamento empreendedor na administração pública. Segundo eles

Eu vou te falar a verdade. **No momento que estamos atravessando, é impossível pensar em empreendedorismo** porque a gente está tentando é sobreviver mesmo. O prefeito chegou aqui agora, deve até fazer uma reunião com os chefes de departamento aqui, pra gente tomar medidas já, pois já chegou notícia aqui de que a prefeitura da cidade vizinha nossa aqui, que estava bem na fita, já fechou a prefeitura. Então... (E20, grifo nosso).

Para nós, os municípios pequenos, eu tenho visto que não tem somado não. Porque não chega até nós o que deveria chegar e se o município quer desenvolver um trabalho bom, ou se quer empreender, ele tem que fazer com recurso próprio. E recurso próprio, a arrecadação é pequena, mas, mesmo assim, o pouco que faz nem, muitas vezes, é reconhecido (E12)

Apesar das constatações evidenciadas, E8 indicou que o comportamento empreendedor é essencial para a manutenção de uma cultura autônoma por parte dos cidadãos. Segundo o gestor, “a partir do momento que o empreendedorismo é efetivado, passa-se a diminuir a demanda nas questões sociais, diminuindo a dependência no poder público”. Isto implica em reconhecer o empreendedorismo como possibilidade de uma nova cultura no pequeno município (foco desta pesquisa), gerando autonomia para os munícipes.

Sobre o **enfoque externo**, é relevante mencionar que os municípios pesquisados têm implementado ações que buscam romper com o padrão estabelecido de arrecadação, visando à consecução dos objetivos planejados. Estas ações, no entanto, na maioria das vezes, refletem uma busca objetiva e constante por tentar manter o município ativo. Muitas vezes, pelo fato de o foco ser direcionado às questões econômicas, as questões políticas e sociais são colocadas essencialmente em segundo plano, pois há necessidade de manter o município em funcionamento (E12, E20 e E23). No que tange às propostas externas, ou seja, ações empreendedoras no intuito de fomentar novas políticas no município (emprego e renda, saúde, educação, turismo, cultura), E5 mencionou que

Sim, a vontade de fazer e de resolver é grande, mas a gente esbarra no financeiro. Veja bem, o município é muito carente de indústria. [...] Nós temos uma pequena indústria aqui, de panificação e ela está até ampliando agora. Nesta ampliação, a indústria está nos prometendo gerar mais dez empregos diretos, mas, em contrapartida, eles estão pedindo à prefeitura um aumento de carga na rede luz, pois os equipamentos que eles compraram a rede elétrica da rua não comporta. Então, a prefeitura está tentando ver se banca isso para eles, com muito

sacrifício. Em contrapartida, a gente vai amarrar no contrato que ele vai gerar mais dez empregos. A mesma situação está sendo feita com uma pequena indústria no ramo de serralheria com a mesma situação. Ela não consegue expandir por problemas elétricos. Quando você vai no setor agrícola e agropecuária (aqui existe pequenas indústrias de laticínios caseiros) eles estão começando a barrar na questão da inspeção sanitária. Eles não conseguem colocar o produto deles em determinada rede de supermercados porque eles não têm o selo. Então, **a gente está partindo também para consorciar com outros municípios** para poder implantar um outro sistema desta inspeção, para dar mais oportunidades para estas pessoas poder produzir e gerar indústrias caseiras, uma fábrica de embutidos. Mas eles têm esse problema, que não conseguem colocar o produto no mercado, principalmente fora da cidade (E5, grifo nosso).

Além de estabelecer parcerias com as empresas locais, no intuito de gerar empregos, o gestor E5 dá destaque para o consórcio de municípios – isto já foi destacado na visão dos gestores das organizações representativas. Na pesquisa, observou-se que esta prática tem sido bastante comum em vários municípios pesquisados. Além de E5, E12, E13, E24 e E25, outros entrevistados citaram a importância de participar destas redes que, em sua essência, está na ampliação de competitividade e coletividade nas compras públicas. Este é um trabalho em que os gestores têm investido e reflete uma aproximação dos entes municipais das associações representativas. No que concerne à finalidade desses consórcios, E5 evidenciou que

Quando o governo veio para entregar a responsabilidade de iluminação pública para os municípios, a grande maioria deles não tinha condição de assumir isso. Então, ele foi criado com esse objetivo primordial de fazer o consórcio, licitar esse serviço e ratear os custos entre as prefeituras. É uma coisa que deu certo. Nós assumimos e fomos os primeiros de Minas Gerais. [...] E isso partiu para outras coisas. Temos uma usina de massa asfáltica, por exemplo. Se a gente quiser utilizar a usina de massa asfáltica é possível. Nossa próxima ideia é centralizar a compra de peças de todas as prefeituras. **O grande problema das prefeituras, hoje, é a aquisição de peças, pois lida com verdadeiras quadrilhas de fornecedores.** Então, não temos preço referência e, na hora

de licitar, estamos buscando fazer tudo junto. Fazer compras conjuntas. [...] **O consórcio ajuda muito. Quando você fala de uma cidade do tamanho de 100.000 habitantes, por exemplo, que está consorciada com você, dá força ao município pequeno igual ao nosso (aproximadamente 6.000 habitantes).** Sobre os consórcios, eles têm funcionado, principalmente os da área da Saúde. Ele já deve ter uns 15 anos. Esse funciona bem. **Você não é obrigado a aderir nada** (E5, grifo nosso).

Na visão de E5 e de E6, é essencial a manutenção dos consórcios públicos municipais. Com base na entrevista realizada com E6, observa-se que esse tipo de parceria não acontece só no que tange ao aspecto compras. Na visão de E3, os consórcios são fundamentais para o fortalecimento das lideranças regionais no estado, o que pode refletir o interesse da própria região onde foi estabelecida a parceria. Em suas próprias palavras,

[...] Você tem lideranças porque os consórcios têm os presidentes, secretários executivos. Nesse sentido, você acaba fazendo núcleos de lideranças no estado. Essa percepção de como esses consórcios têm se fortalecido ainda é muito insipiente. É só quem realmente atua ali, que viaja, como a gente viaja, percorre o estado de maneira geral, é que percebe como que essa formação dos consórcios alterou um pouco esse quadro de poder dentro do estado e de desenvolvimento dessas (E3).

Vê-se nos consórcios públicos, portanto, uma possibilidade de fortalecimento dos interesses dos municípios e das regiões. No contexto do turismo também é possível perceber parcerias intermunicipais. E6 evidenciou, dessa maneira, que o município em que atua participa dos Circuitos Turísticos Regionalizados. Segundo a entrevistada, é uma possibilidade de aproximação interessante, no entanto, ainda necessita de maior desenvolvimento, no que se refere à questão financeira.

A questão financeira levantada por E6 é justamente outro fator que dispensa muito esforço dos municípios pesquisados. Por depender essencialmente

dos repasses do FPM e pelo fato de esses repasses estarem sendo reduzidos, os gestores locais passam a necessitar de estratégias alternativas, no que tange à captação de recursos. Sobre uma dessas estratégias, E13 ilustrou da seguinte forma:

A parte que depende do município, foi feito aqui um trabalho de orientação de IPTU. Em 2013, foi feito o IPTU premiado, para conscientizar a população que o dinheiro que o município arrecada vai ser revertido dentro do próprio município. Em 2014-2015 foi confeccionado o carnê de IPTU com as obras em andamento e coisas que poderão vir. **Então, uma administração, hoje, séria, voltada para o futuro, então ela busca, tanto no governo federal, estadual, como faz a sua parte.** Porque, hoje, o gestor que não busca isso além de renúncia de receitas, e isto está sendo feito um trabalho de, além da conscientização, de busca de receitas perdidas. Isso aí, o gestor é penalizado por isso. Então, a administração atual busca no governo estadual, no governo federal, como também busca fazer sua parte. Você cobra, cobra e você corre atrás, você busca e você reverte o dinheiro no município para a população ver que não está sendo em vão o pagamento de impostos, como pagar o IPTU em dia, pagar o INSS (E13, grifo nosso).

Outra prática alvo de projetos municipais é a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)<sup>3</sup>. Nas diversas modalidades existentes, os municípios têm implementado projetos de captação como fonte alternativa de renda para os cofres municipais. As falas transcritas no Quadro 19 ilustram as práticas ocorridas nos municípios.

---

<sup>3</sup> O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) é de competência dos Estados e do Distrito Federal. Sua regulamentação constitucional está prevista na Lei Complementar 87/1996 (a chamada “Lei Kandir”), alterada posteriormente pelas Leis Complementares 92/97, 99/99 e 102/2000.

Quadro 19: Exemplos de captação de recursos por ICMS (...continua...)

Entrevistado	Descrição da prática
E6	Então, a gente participa de uma reivindicação do governo do estado para aumentar essa arrecadação do ICMS para o turismo que, hoje, é 0,01%. Então, é muito pouco. <b>Aumentar um pouco para a gente ter mais poder de barganha com o prefeito.</b> O que a gente faz em conjunto é participar de feiras, eventos, salão de turismo, para poder levar o nome dos municípios que são participantes (grifo nosso).
E7	Participamos do ICMS cultural, esportivo. Ele foi iniciado na gestão passada e temos dado seguimento nessa. Aqui nós temos jornada cultural, encontro de bandas locais, temos palestras incentivando os jovens a participarem desta arte e temos também grupos de congado.
E21	ICMS turístico e ICMS cultural nosso são uma das maiores pontuações de toda região. Isso, a gente desenvolve todo esse trabalho técnico, através de <b>incentivos aos grupos de congadas, festas culturais no município, encontro de bandas, investimentos em reformas de bens históricos.</b> Temos também o ICMS esportivo, começamos no passado um investimento no ICMS esportivo, <b>contratamos profissionais de Educação Física, todo um departamento de esporte pra isso e nosso ICMS esportivo é o maior aqui, em torno de dez cidades próximas aqui,</b> até mesmo Conselheiro Lafaiete, que é nossa cidade polo é uma cidade com mais de 120 mil habitantes, O ICMS esportivo nosso aqui é o maior agora na região; foi alcançado agora nos últimos dias. Nós captamos também ICMS ecológico através de uma usina. <b>Nós tivemos uma implantação de uma usina de triagem e reciclagem no município,</b> até mesmo foi com o apoio da Universidade Federal de Viçosa. A usina foi implantada em torno de 2008 e 2009, não é a nossa atual gestão, eu era secretário do meio ambiente na época e contribuí muito pra essa implantação dessa usina. Então, <b>o ICMS ecológico a gente capta através dessa usina de triagem e compostagem de resíduos sólidos. Além disso, temos uma estação de tratamento de esgoto.</b> No distrito de Rio Melo há uma estação de tratamento funcionando e há também uma estação de tratamento na sede do município. Foi implantada há alguns anos, mas ela não está em funcionamento porque a gente está na busca de recursos para implantação dos interceptores de esgoto para levar o esgoto até essa estação de tratamento de esgoto aqui da sede do município. <b>Com relação ao meio ambiente também, no ano passado, começamos a elaboração do plano municipal de saneamento básico.</b> Foi um sucesso esse plano e ele detectou todas as nossas pendências com relação ao saneamento básico, drenagem, questão de meio ambiente, questão de resíduos sólidos, ele está todo contemplando nesse plano municipal de saneamento básico, que foi aprovado pela Câmara

Municipal de Vereadores há uns quinze dias atrás. Então está tudo ok, já foi aprovado (grifo nosso).
--

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da pesquisa.

Há também práticas, como narrado por E9. Segundo o entrevistado, no município em que atua tem a lei municipal que favorece o uso de máquinas por agricultores por um custo menor. No caso desse município, essencialmente agrícola, é evidente a necessidade deste tipo de política pública. Foi estabelecida por lei a compra compartilhada de máquinas agrícolas, cabendo à prefeitura dar uma contrapartida para os produtores rurais, incentivando o negócio deles e gerando mais renda para o município. Juntamente com essa lei foi implementada a nota fiscal eletrônica, para facilitar o serviço dos pequenos produtores, pois há uma fonte de renda municipal que vem da exportação de produtos inovadores, como o caso da clonagem de mudas de eucalipto. Esta decisão regulamentou a atividade dos produtores e trouxe mais mobilidade para o negócio deles. Nas palavras do entrevistado,

Eu vou te dar uma referência: zona rural. O município, economicamente, é mais rural. Agropecuária. Os nossos produtores rurais aqui sempre ficaram muito isolados, acesso difícil. **A questão de acesso, por exemplo, (estrada), houve uma evolução muito grande.** A questão de energia elétrica, a eletrificação, os programas que até o governo Federal investiu mais nisso (levar a luz no campo). Já houve um incentivo para a pessoa ter um espírito de empreender lá, porque se ele conta com energia elétrica, ele já tem condições de melhorar sua propriedade. Ele já pode ter uma máquina, ele já pode armazenar melhor seus alimentos. Quer dizer, já houve um desenvolvimento. A qualidade de vida dele melhorou também. Tudo em função de quê? De um melhor acesso, do melhoramento da energia elétrica, de uma assistência técnica (mesmo que de forma precária que eu vejo hoje), sistemas de comunicação, telefonia móvel chegando hoje, acesso à internet, isso tudo tem melhorado (E9, grifo nosso).

Outra prática interessante foi narrada por E22. Segundo a entrevistada, foi implementado o projeto de educação intitulado “No bosque da leitura, o patrimônio dos saberes”. Neste projeto, segundo E22,

A gente vai pra praça, penduramos os livros dos alunos pelas árvores e há uma apresentação dos professores dos temas de leitura. Profissionais da Universidade Federal de Viçosa (UFV) vêm nos auxiliar nesse sentido, promover os nossos escritores municipais. O primeiro ano de projeto foi bom, mas foi uma apresentação receosa, vamos dizer assim. O segundo ano já foi excelente, as crianças criaram confiança nelas próprias. A cada ano a gente aumenta um pouquinho. Esse ano colocamos a mais a “bicicloteca”, a “ônibusteca”, onde sai do bosque pra qualquer lugar, no campo, com os livros de literatura infantil (E22).

Com base nestes exemplos, observa-se que os municípios tomam frente em várias perspectivas que orientam e significam o ESP para um caráter prático no contexto do setor público brasileiro. Vale dizer e mencionar que nem sempre as práticas vêm com o nome de empreendedorismo, mas sua essência reflete o compromisso de romper com o determinado e naturalizado padrão de gestão aplicado ao setor público, sobretudo nos municípios pequenos (DIEFENBACH, 2011). Em termos de convergência teórica, é perceptível a contribuição de uma forma alternativa para a compreensão do ESP, pois, em boa parte das ações, apesar de seguir uma racionalidade voltada para fins (instrumentalidade) –, não representa um direcionamento advindo das empresas privadas, ou seja, dos conceitos incorporados via *New Public Management* (NPM). Vale muito a pena pensar nas práticas e ações além desta perspectiva, pois, além de serem intrinsecamente valorativas (no que tange ao aspecto político, social, cultural), algumas sequer recorrem aos conceitos e valores de mercado (como o bosque da leitura).

Vale lembrar, no entanto, que boa parte destas práticas, ou, senão, a maioria, tem um interesse voltado para a lógica do mercado, ou seja, para os

critérios econômicos e financeiros, seja porque o diagnóstico da situação financeira dos municípios atuais é desfavorável ou pela falta de compreensão do *ethos* que permeia a administração pública. Mais exemplos são evidenciados no Quadro 20.

Quadro 20: Práticas empreendedoras nos municípios

<b>Caracterização das práticas encontradas</b>
Hoje em dia, a prática mais comum que conheço é a intenção do governo municipal de trazer para os debates em geral. Com isso é constituída uma administração participativa, em que as decisões são tomadas para <b>benefício coletivo</b> (grifo nosso).
<b>Promoção socioambiental.</b> Sistema financeiro com a sustentabilidade. Em um distrito do município de São João do Manteninha, chamado de Vargem Grande, o vice-prefeito com alguns moradores iniciaram confecções de peças íntimas que deu certo e gera renda e movimentou a economia (grifo nosso).
PPP- <b>Parceria Pública Privada</b> é uma política empreendedora, pois destaca a negociação de responsabilidade pública com o empreendendo privado (grifo nosso).
<b>Transparência</b> no uso de verbas públicas (grifo nosso).
Oficinas <b>de capacitação no CRAS para geração de renda.</b> Ex: oficina de pintura e tecido, de manicure (grifo nosso).
Montagem de uma <b>usina de pavimentação asfáltica</b> , o que <b>reduzirá o custo</b> para 1/5 do valor praticado pelas empreiteiras na execução destes serviços e, em parceria com o governo, teremos a possibilidade de reduzir muito os problemas com as <b>estradas vicinais</b> (grifo nosso).

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da pesquisa.

Além das práticas de captação de recursos por meio de consórcios, circuitos, impostos como o ICMS e outras citadas anteriormente, os municípios também têm realizado parcerias no que tange ao nível estadual e nacional, para a busca pela promoção de uma maior competitividade organizacional. As evidências inseridas neste capítulo apontam para um ambiente propício para a incorporação do ESP no contexto municipal no Brasil.

Sobre o processo desta incorporação, observou-se que ela deve ser permeada por uma ética que corresponda às características das instituições públicas no Brasil no contexto municipal (AZEVEDO, 2006; BERGUE; KLERING, 2010; FILGUEIRAS, 2012; GUERREIRO RAMOS, 1965). No caso

dos municípios pesquisados, os gestores mencionaram as contribuições que o ESP tem gerado neste contexto. Na Figura 8 é possível perceber que são características muito próximas do contexto privado, no entanto, cabe fazer análises contextualizadas.

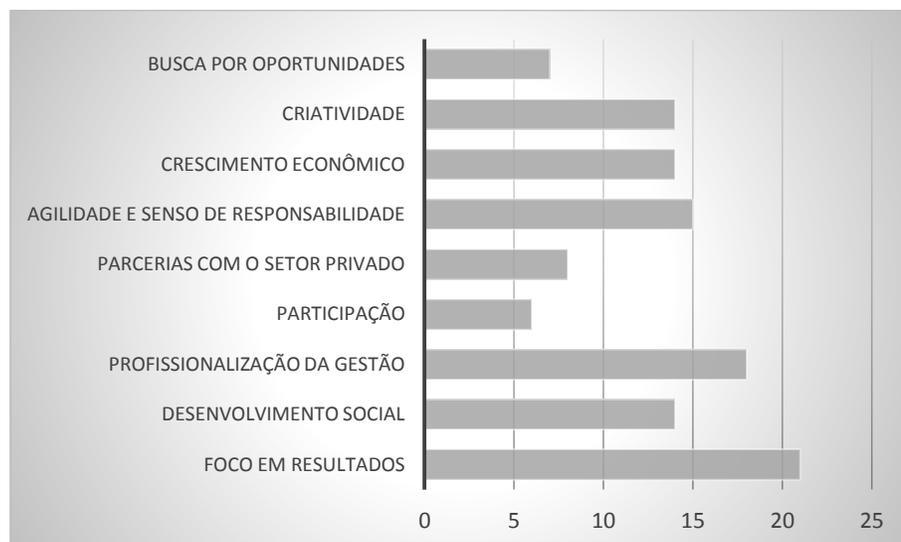


Figura 8: Contribuições do ESP no contexto municipal  
 Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

As principais contribuições do ESP aos municípios, segundo os gestores pesquisados, são o foco em resultados, a profissionalização da gestão, a agilidade e o senso de responsabilidade dos gestores públicos. Estas características são bem relevantes no contexto em questão, dado o momento que a administração pública no Brasil vem vivenciando. Justamente as três contribuições mais relevantes se adequam ao contexto atual, que é a tentativa de tornar as organizações públicas mais direcionadas por resultados, da necessidade de capacitação dos agentes públicos e da busca pela transparência pública. São evidências importantes de que o ESP tem muito a contribuir para as questões centrais presentes no debate da gestão das organizações públicas atuais. Isto, em termos contributivos, legitima o

estudo do ESP e o torna uma metacategoria relevante para o enfrentamento dos desafios presentes e futuros nesse campo (RAADSCHELDERS, 2011).

Cabe considerar que, até o momento, as evidências de ESP encontradas nos municípios pesquisados têm impactado substantivamente a perspectiva gerencial. Quanto aos aspectos políticos e sociais, até o momento não é possível afirmar uma contribuição concreta, apesar de que, na perspectiva de Kingdon (2003), o empreendedor político teria a capacidade de influenciar a agenda da política pública. O ESP tem papel fundamental no contexto da perspectiva da revisão dos arranjos federativos no Brasil pela figura das organizações representativas e dos prefeitos e secretários municipais.

Na atual conjuntura dos municípios brasileiros, portanto, o ESP apresenta-se como uma categoria central para o repensar da gestão pública por uma perspectiva mais holística e profissionalizada. Observa-se, nas entrevistas e nos direcionamentos realizados, que os gestores veem no ESP uma possibilidade de renovação da gestão pública atual nos municípios, ainda permeada por gentilezas e personalismos (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008; TORRES, 2004). Veem no ESP uma possibilidade objetiva para a formulação e a implementação de políticas públicas que visem o interesse público.

A discussão política e social, dessa maneira, não fica periférica, no que tange a incorporação do ESP na gestão pública. No contexto dos municípios pesquisados, ele é um passo fundamental para que tanto a comunidade como os gestores públicos passem a compreender a administração pública local, ou seja, os servidores públicos sob um *ethos* mais republicano e democrático. Uma questão envolvente neste contexto é o entendimento dos fatores que motivariam o agente público a empreender. No Quadro 21 evidenciam-se algumas possibilidades.

Quadro 21: Motivação central para empreender no setor público

<b>Motivação central para o ESP</b>
Valorização e reconhecimento de atitudes e atos que resultam em <b>bons resultados</b> (grifo nosso).
Crescimento e desenvolvimento, isto é, <b>melhoria dos indicadores econômicos e elevação do padrão de vida das pessoas naquilo que interessa</b> : segurança, saúde, educação, cultura, conforto, sofisticação (Grifo nosso).
<b>Capacitação dos servidores</b> e, até mesmo, o incentivo aos jovens nas pequenas fábricas dos municípios (grifo nosso).
Promoção na carreira e os consequentes benefícios dela decorrentes podem ser considerados mola mestra para que os servidores fiquem engajados na execução desta nova política de administração. Somente com <b>a valorização do servidor</b> é que se conseguirá sucesso. Aliás, o servidor é aquele que faz a administração "andar", conhecendo não só suas mazelas, mas, principalmente, a melhor forma de torná-la mais eficaz e eficiente (grifo nosso).
Desejo de estarmos sempre melhor nos impulsiona e nos motiva a ir em frente.
A descaracterização política ou, melhor, a não politicagem.
<b>Superação das vulnerabilidades socioeconômicas</b> e, por consequência disso, melhoria dos indicadores sociais (grifo nosso)
Com o empreendedorismo os resultados de projetos e serviços serão mais <b>eficientes</b> e os resultados mais satisfatórios. Lembrando que eficiência no setor público quer dizer economia de recursos, além do que, o resultado obtido gera satisfação e motivação a quem o realiza. Isso estimula a realização de novos projetos e até a melhoria dos já existentes (grifo nosso).
É preciso permitir que a população participe efetivamente da solução dos problemas enfrentados pelos gestores. Só a experiência própria permite <b>a mudança na cultura da população</b> , para, então, ser implantado o empreendedorismo (grifo nosso).
A maior motivação é <b>ver os recursos sendo aplicados de forma consciente</b> , onde possamos conviver em um ambiente de qualidade de vida da população e de sua familiares. O desenvolvimento de sua cidade e a alegria da população ao sair de casa com sua família (grifo nosso)
Plena busca do desenvolvimento local.

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

No que se refere às motivações para o ESP, são observadas tanto perspectivas de enfoque interno (comportamento empreendedor nas organizações públicas) como de enfoque externo (ações e políticas empreendedoras de fomento ao desenvolvimento). Nestas motivações também é possível ver a tensão existente entre as racionalidades que norteiam a fala dos entrevistados. O que fica evidente – e não é demérito algum – é uma racionalidade que tende mais para resultados, ou seja, apesar de haver interesses substantivos no contexto em análise, a

racionalidade instrumental, isto é, certo pragmatismo, fica evidente na fala dos entrevistados. A fala de E21 corrobora esta afirmação. Segundo ele,

Fator positivo é o profissionalismo, de tratar coisa pública como uma coisa mais séria, tratar coisa pública como uma empresa, levar a coisa mais a sério, ter mais respeito com a coisa pública, com o dinheiro público. Acho que, no empreendedorismo, o ponto positivo é isso, é levar a coisa mais a sério, coisa mais técnica (E21).

A correlação entre o ESP e certo grau de pragmatismo, considerando o contexto, é realmente uma necessidade, visto que a ação empreendedora remete a resultados. Isto quer dizer que, no atual momento, a preocupação em reorganizar a estrutura das organizações pesquisadas, em capacitar os servidores, em conscientizar a população quanto ao verdadeiro dever das prefeituras e da busca por uma gestão mais profissionalizada é essencial para a garantia dos direitos da comunidade. É nesse fator que o ESP alcança, de maneira neófito, o interesse público. Por meio das estratégias implementadas (projetos, visão, inovação, comportamentos, instrumentos de gestão, políticas, comportamento), o ESP passa a contribuir também com as necessidades políticas e sociais da comunidade.

O gestor E4 mencionou, no que tange à motivação para o ESP, que é central o objetivo de “ver uma nova cidade com a cara nova, com algo novo, inovador”. Para E12, a motivação central é “não parar”. Segundo o entrevistado, o compromisso com a comunidade, de estar cumprindo com o plano de governo, é essencial para a motivação do ESP. E13 foi além e mencionou que “a criação do senso de empreendedorismo no município é importantíssimo para a garantia de uma prestação de serviço de qualidade, ainda mais considerando a atual conjuntura no Brasil”. Nas palavras do entrevistado,

Não adianta eu ficar esperando o Brasil mudar se eu não mudar, pois o Brasil é o país onde a gente vive. Então, se eu quero um país melhor, eu tenho que começar a mudar. Porque eu mudo onde eu estou, o outro muda onde ele está, você

muda onde você está. Isso é a mudança [...] Quem vai impulsionar o Brasil, hoje, somos nós (gestores de municípios). É cada um fazendo sua parte e daí chegaremos no final (E13).

Na visão de E21, entretanto, a principal motivação do ESP é a capacitação técnica e política dos servidores públicos. Segundo o entrevistado, não se podem desconsiderar as inter-relações entre estas duas capacidades, pois uma gestão municipal não se faz somente com técnica, mas também não se faz somente com política. Assim, nas palavras do entrevistado, “quando você está fazendo o técnico [...] a motivação política vem em contrapartida disso”. Nesse sentido “você faz a coisa certa (técnica), empreendendo bem na prefeitura, na administração pública, mas, ao mesmo tempo, você tem a contrapartida política” (E21).

Apesar desses relatos, não se deve desconsiderar que, em alguns municípios, o ESP pode ter maior dificuldade frente a certa desmotivação por parte do gestor. As barreiras de se empreender no setor público são muitas, pois o próprio ambiente (interno e externo) atual desfavorece, pensando num sentido mais amplo, a prática do ESP. Segundo E7 e E10,

Infelizmente, a gente (gestor) enfrenta todas as dificuldades. A gente faz projeto, investe e gasta tempo em planejamento, gasta muita coisa e aí a gente chega lá e daí vem aquela burocracia para liberar, um empecilho bobo. Outro momento a gente vai vendo estes desvios e vai dando uma desmotivação tão grande que a gente deixa até de acreditar. De uma certa forma, a gente fica desmotivada. Será que esse dinheiro saiu só isso mesmo para essa área? Sabe?! A gente está ficando muito com o pé atrás, a verdade é essa. Eu! Eu! **A gente está ficando muito desmotivado em acreditar nestas políticas no papel.** Eu vejo muito no papel, na prática a gente vê que poderia ser muito mais eficiente. Mas, essa realidade já está se mostrando que já é há séculos que se mostra institucional (leia-se formal) praticamente, né?! Desmotivava muito. **Eu acho que, sem uma revolução moral e ética, eu não vejo muita solução não.** Parece que já institucionalizou, é normal a corrupção. Roubou mais uma vez! É uma visão conformista. [...]. É como se aquilo fizesse parte do nosso governo, da nossa república e da nossa

democracia... sei lá! Como se a corrupção fizesse parte da vida (E7, grifo nosso).

Olha, vou falar a verdade pra você. Sinceramente, eu não penso nada, porque, pra falar a verdade, eu estou aqui, mas já sou aposentada. Eu aposentei pelo estado, o prefeito me chamou pra poder assumir isso aqui, então, assim, sabe?, no momento eu não estou pensando nada não. Eu tenho que pensar alguma coisa boa pra deixar aqui pro ano que vem, pra pessoa que estiver aqui assumir, mas, no momento assim, sinceramente, eu não sei te falar, porque eu estou aqui só até o ano que vem (E18).

Nestes dois trechos observa-se que as barreiras incidem em diferentes instâncias no que tange à carreira, à estrutura ou, até mesmo, ao grau de motivação do servidor. Mais exemplos de barreiras para o ESP, além dessas falas, podem ser vistos no Quadro 22.

Quadro 22: Barreiras para o ESP

Entrevistado	Barreiras
E5	O grande entrave aqui é a nossa topografia. Ela não permite que venham empreendimentos para região.
E6	Falta de autonomia, falta de recursos, questões políticas.
E7	Dificuldade de domínio de tecnologias
E8, E9, E10, E22	Capacitação de servidores, infraestrutura urbana.
E11	Manutenção de estradas vicinais. Acho que o acesso do município para as cidades vizinhas é um obstáculo. Em estrada de chão (sem pavimentação) é difícil.
E12, E15, E19, E20, E23, E25	Captação de recursos, formação de equipe adequada.
E13, E16	Para ter iniciativa não há barreira. Eu não vejo barreira para ter iniciativa. Agora, você executar essa ideia, aí sim, há barreiras. Há barreiras da lei. Hoje eu vejo uma maior dificuldade em flexibilizar o arcabouço legal.
E14, E17, E18	Questões político-partidárias
E4, E21, E24	Questão financeira, apoio técnico, relacionamento poder público e a população

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

A partir das falas anteriores e da análise do Quadro 22, é notório que as barreiras para o ESP são múltiplas e, em se tratando de municípios com menos de 20.000 habitantes, fica ainda mais desafiador lidar com os aspectos característicos desse tipo de comunidade. Neste contexto, é necessário discorrer sobre dois elementos essenciais que fazem parte do contexto das organizações públicas e, sobretudo, no contexto dos municípios pesquisados, como diagnosticado na seção anterior, que é a questão da participação e do fator político. Estes dois elementos são fatores que afetam essencialmente o contexto tanto da promoção do comportamento empreendedor dentro das organizações públicas como para o fomento de práticas e ações empreendedoras. No que diz respeito ao ESP, essa cultura de mudança, no contexto municipal, não se pode deixar de levar em consideração os dois aspectos mencionados. A fala de E21 ilustra bem esta caracterização.

Eu nasci numa cidade pequena e a gente via isso. Antigamente, o prefeito vinha pra prefeitura, essa questão de empreendedorismo não existia. Normalmente, chegava um cidadão e dizia: eu vim aqui, eu quero cinquenta reais, eu preciso disso pra comprar uma coisa, me dá uma caixa d'água, me dá aquilo. Hoje, a nossa equipe técnica, a gente tem tentado mudar isso. **Melhorou, mas ainda falta muito para caminhar.** Tem hora que uma parte da população não fica satisfeita porque você não a atendeu numa questão particular. Eu creio que, nos últimos anos, a gente caminhou, creio que não só no município onde atuo, em outras cidades, por causa do que a gente vê na televisão. Hoje, graças a Deus, é tudo muito aberto. Então, assim, a gente caminhou, mas ainda temos problemas, **pode ter certeza que temos problemas.** Jovem na prefeitura? Antigamente, na prefeitura, tinha ser um fazendo, filho de um prefeito, filho de não sei quem... há essa barreira ainda. Só com muito trabalho, muito diálogo, muita conversa que a gente vai quebrando isso aí (E21, grifo nosso).

Talvez seja desencorajador enfrentar certas barreiras quanto à incorporação do ESP, no entanto, alguns gestores seguem na tentativa de

implementar bons projetos e inovações no município em que atua, simplesmente pelo fato de enxergarem na sua atuação uma possibilidade de mudança. Uma das falas mais emblemáticas neste sentido foi a seguinte:

Não vou mentir para você. Não é fácil estar à frente de uma secretaria municipal não. Ontem mesmo eu fui para casa desanimada. No entanto, o **que me motiva é que eu gosto da educação**. Acho que o que me incentiva é eu gostar disso, amar isso. Quanto mais eu faço, mais me dá vontade de fazer, entendeu?! **É o prazer de trabalhar nisso. É a luta que a gente faz pela educação, né?!** Eu sou professora, né?!(E10).

Na fala deste entrevistado, é notória a observação de que, para se desenvolver uma cultura de ESP, é preciso que os servidores entendam o seu papel no contexto das organizações em que atuam. Segundo Vilas Boas, Dias e Amtmann (2014), esta perspectiva alinha-se com o desenvolvimento de competências e habilidades empreendedoras. Nesse sentido, poderá dispor de um conjunto de habilidades e também de decisões para direcionar a organização aos resultados almejados. Vale a pena pensar sobre os tipos de agente envolvidos na gestão pública e, mais especificamente, que tipo de ator é mais propício a empreender no contexto dos municípios pesquisados. Identificar este ator é importante, pois dá brechas para o entendimento de quem será o responsável pelo processo de iniciar o ESP nos municípios.

Quando questionados sobre isso, a maioria dos gestores públicos (dos 39 questionários distribuídos) marcou como opção mais provável de iniciar esse processo os secretários de governo e os próprios prefeitos. Na Figura 9 estão demonstrados os resultados. A figura dos secretários de governo e dos prefeitos é central para a administração pública nos municípios pesquisados. O prefeito é o cargo político eleito pelo voto, já o secretário é nomeado por este prefeito.

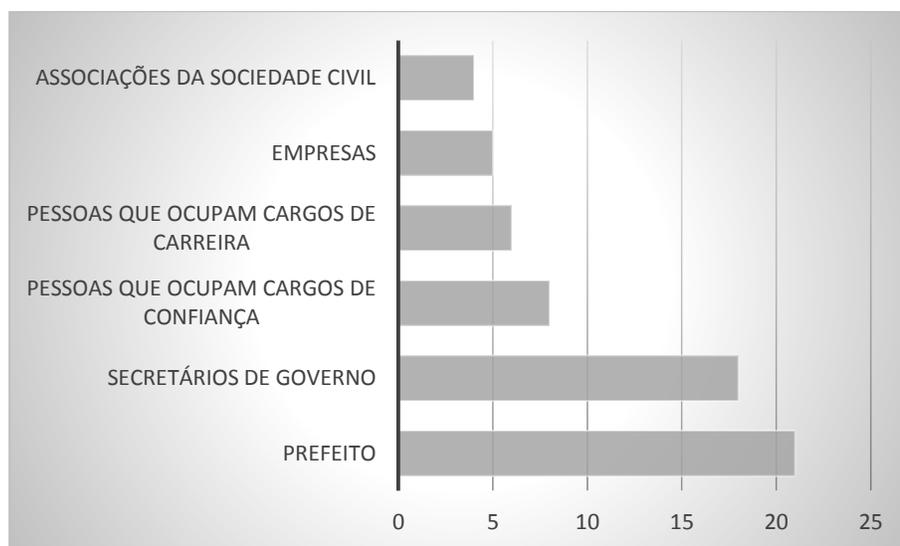


Figura 9: Ator/organização mais propícia a empreender no setor público  
 Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

Nos municípios pesquisados, a maioria dos secretários não era efetiva, o que demonstra aglutinações importantes no município, sobretudo a de traços cordiais quanto à ocupação dos cargos comissionados. Uma das críticas elencadas pelos secretários é que nem sempre eles têm autonomia necessária para empreender, o que, por sua vez, depende da decisão tomada pelo prefeito. Nisso centraliza-se o processo de iniciar o ESP no prefeito que, em muito dos casos pesquisados, não detinha um conhecimento mínimo sobre o que seria o ESP e sobre a sua forma de incorporação no município (VILAS BOAS; DIAS; AMTMANN, 2014). Implica dizer que o ESP ainda é um fenômeno desconhecido pelos atores que podem, ou seja, que têm o poder, para iniciar o processo nos municípios. Além disso, é conhecido que, apesar dos esforços das associações representativas em fomentar as práticas empreendedoras, ou de influenciar a agenda da política pública para que o ESP seja pauta do debate (KINGDON, 2003), no contexto municipal ainda há um amplo caminho na busca por elementos que realmente catalisem os benefícios do ESP no contexto municipal. Neste

caminho, vale contribuir que é necessário que os fóruns responsáveis, sobretudo no contexto das representações, levem em consideração as evidências de ESP incorporadas neste capítulo para implementar estratégias efetivas de ESP no contexto dos municípios no Brasil.

A partir das evidências destacada, é patente a necessidade de que os gestores das organizações representativas e os gestores municipais dialoguem sobre o ESP, pois ainda permanece uma lacuna importante no desenvolvimento do discurso dos gestores das organizações representativas e dos próprios municípios. Observou-se que os municípios menores e com mais dificuldade de acesso (estradas vicinais sem pavimentação), com uma cultura política clientelista e patrimonialista, ainda são os que têm mais dificuldades de implementar o ESP. Falta-lhes capacitação técnica para implementar as ideias e os projetos. Outra observação interessante é que municípios onde a gestão pública tem mais capacitação profissional, há mais projetos e um espírito empreendedor mais aflorado. É evidente que, neste contexto, a categoria capacitação profissional é central para o desenvolvimento do ESP nestes municípios. Como apontam Vilas Boas, Dias e Amtmann (2014), a capacitação passa a ser encarada como competência de suporte organizacional, ou seja, o foco desta capacitação passa a ser a construção de mecanismos para a educação profissional.

Com a análise dos dados coletados fica claro que, apesar de o ESP ser ainda um conceito pouco utilizado para a interpretação da realidade das organizações públicas no Brasil, é fundamental para o entendimento da almejada renovação da administração pública brasileira, no contexto dos municípios, onde realmente acontece o exercício da cidadania. Se a análise for ainda estratificada, analisar os municípios com menos de 20.000 habitantes, torna-se ainda mais desafiador a incorporação do ESP, devido à falta de capacitação profissional dos gestores públicos, do ainda arraigado teor de militância político-partidária e, ainda, da dificuldade de acesso a serviços como saúde, educação, cultura, turismo

e esporte, dentre outros. É fundamental que o olhar dos acadêmicos em administração, daqueles que militam no campo de públicas, esteja voltado para esta realidade, pois é necessário colocar evidências locais mais periféricas para que se entenda realmente a grandeza, o potencial e as limitações da gestão pública contemporânea.

## 8 Contributos para o ESP no contexto brasileiro

Com base na pesquisa realizada, foi possível compreender que o sentido que tem tomado o ESP é diversificado. Nesta diversificação são várias as possibilidades de interpretação do termo, o que torna necessários alguns esclarecimentos. O primeiro passo para essa análise passa pela compreensão das origens desta discussão. É patente que o ESP advém do contexto privado, principalmente da discussão econômica, social e comportamental (DIEFENBACH, 2011; SWEDBERG, 2000). Além disso, o desenvolvimento desta teorização é oriundo dos países de centro, na ciência política com as discussões sobre a escolha pública (OSTROM, 1964).

Os estudos que têm sido realizados, dessa maneira, retratam as características destes países, tornando a base para a compreensão da teorização do ESP o contexto americano e europeu (OSBORNE; GAEBLER, 1994; ROBERTS, 1992; ZAMPETASKIS; MOUSTAKIS, 2010; ZERBINATI; SOUITARIS, 2007). Na origem da discussão teórica e prática do ESP, dessa maneira, reside o primeiro desafio para a análise do ESP no contexto brasileiro: a teorização e a prática do ESP têm sido concebidas para um contexto distinto do contexto brasileiro. Nesta diferenciação, as evidências de baixa capacitação técnica dos gestores, aspectos político/partidários, desestruturação da burocracia, arranjos federativos descompassados e falta de infraestrutura tecnológica adequada são efetivamente impactantes na transposição dos conceitos.

O debate sobre a dificuldade em conciliar o *ethos* do setor público com o empreendedorismo, no que se refere à manutenção de um contexto republicano, democrático e dialógico, também merece destaque (COSTA; BARROS; CARVALHO, 2011; PAULA, 2005; SADLER, 2000). Esta discussão decorre das incompatibilidades existentes entre os contextos público e privado. Como visto em Kearney, Hisrich e Roche (2009), o contexto público e o privado apresentam algumas divergências quanto aos processos existentes, suas finalidades e também

as relações entre o poder público e a sociedade. A compatibilização de interesses torna-se elementar, pois a cultura do empreendedorismo, muitas vezes vista como uma cultura individualista e também ideológica (cultura de mercado), poderia impulsionar comportamentos que se distanciam daqueles previstos para um servidor público (DIEFENBACH, 2009; GUERREIRO RAMOS, 1989; SADLER, 2000).

Bellone e Goerl (1992) explicam que, enquanto o espírito empreendedor exige autonomia, uma visão pessoal de futuro, sigilo, comportamentos baseados no risco, a gestão democrática exige prestação de contas, participação dos cidadãos, processos de formulação de políticas públicas transparentes e uma cultura de estabilidade. Nisto reside a preocupação de quais os princípios realmente norteiam a ação dos gestores públicos. Conciliar o ESP com o *ethos* da administração pública, dessa maneira, implica, segundo Bellone e Goerl (1992), a criação de um espírito cívico para que o empreendedorismo seja fortalecido por uma cultura de cidadania ativa marcada pela participação política, cívica e social (MARSHAL, 1967). Implica em reconhecer que a cidadania é um processo em constante construção, tendo avanços e retrocessos. Além disso, a cidadania não pode ser entendida como uma ação gerencial ou econômica, mas, sim, como sob a perspectiva da ação política que os atores políticos tomam em determinada nação (TASCHNER, 2010).

No Brasil, a conquista da cidadania, ou seja, dos direitos políticos, sociais e cívicos, é singular, pois os direitos sociais foram parte da estratégia de legitimação de governantes que baseavam a sua ação em regimes autoritários (CARVALHO, 2007). Além disso, nos períodos destes governos, muitas vezes, os direitos políticos e civis eram restritos aos cidadãos, limitando o exercício efetivo da cidadania e da soberania popular no país. Ademais, a questão da cidadania no Brasil é tomada como complexa e, sob uma análise mais profunda, suas ambiguidades têm raízes na construção política e social, conforme destacam

alguns intérpretes brasileiros (SANTOS, 1979). Vale ressaltar que o desenvolvimento da cidadania no Brasil, nas últimas décadas, aqueles conquistados pela CF/1988 apontam para um novo sentido da cidadania. Neste contexto de representação social mais forte, a nova cidadania passa a ser vista não somente como estratégia política, mas também ancorada na “constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais” (DAGNINO, 2004, p. 104).

O debate sobre a cidadania é fundamental para a ressignificação do ESP no contexto brasileiro. Com suas peculiaridades destacadas, evidencia-se o desafio de conciliar os valores do ESP com o *ethos* da administração pública. Dessa forma, é importante levar em conta as características que a cidadania adquire no país, para que uma transposição efetiva do conceito estrangeiro. Implica em reconhecer que o fortalecimento de uma participação ativa no país requer um compromisso com a própria construção histórica local.

Observou-se, nos resultados apresentados, que a participação da sociedade é, justamente, um dos pontos mais frágeis no contexto em análise. Esta constatação revela ainda mais a importância de uma busca séria e sistemática dos elementos essenciais do ESP, para que sejam implementadas estratégias efetivas de transposição. Nesse sentido, as contribuições de Guerreiro Ramos (1965) são essenciais para uma apropriação reflexiva e que leve em consideração as características do local onde o conceito ou a prática serão incorporados. No caso do entendimento da essência do ESP, essa postura é fundamental para a garantia do *ethos* local.

O conceito de redução sociológica tem, então, um potencial marcante no processo de ressignificação do ESP no contexto brasileiro. Trata-se, como visto anteriormente, de habilitar o gestor a praticar a transposição do ESP de modo que assegure as práticas sociais pertinentes no contexto onde será aplicado. A

necessidade de entender a realidade social a partir das conexões estabelecidas no cotidiano das prefeituras estudadas torna-se elementar para que o gestor alcance um nível de apropriação efetiva do ESP (FILGUEIRAS, 2012). Além disso, cabe a quem está realizando o processo de transposição absorver os valores sociais compartilhados entre o significado do ESP, no contexto internacional, e, mais especificamente, o significado que os gestores sociais tomam para o ESP. Os gestores públicos devem levar em consideração o compromisso com os elementos fundamentais do *ethos* presente no setor público. Esta preocupação advém da primeira lei da Redução Sociológica, que evidencia a necessidade de haver um posicionamento crítico e reflexivo quando se transpõem conceitos de outro contexto para o público (GUERREIRO RAMOS, 1965).

Em razão de a teoria e as práticas estudadas do ESP serem elaboradas em países de centro (EUA e países da Europa), em países periféricos, como o Brasil, é necessária uma postura sistemática no momento de ressignificação dos termos neste contexto, como a particularidade da formação cidadã no país. Na amostra pesquisada, observa-se, tanto no nível da representação quanto no nível local, que os gestores não têm levado em consideração uma postura sistemática na transposição dos conceitos e práticas advindas do contexto internacional. Isso leva ao questionamento sobre o caráter de subsidiariedade que o conceito de ESP, amplamente difundido em países de centro, tem sido evidenciado no Brasil. Na percepção de Guerreiro Ramos (1965), o conceito estrangeiro deveria ser subordinado às características locais, no entanto, no contexto dos municípios analisados, falta uma atitude mais reflexiva. Muitas vezes, toma-se o modelo como dado e busca-se, a partir de cartilhas e prescrições, ensinar os gestores públicos locais a buscarem novas formas de empreendimento.

Ademais, o fomento do ESP no contexto municipal ainda está arraigado na lógica de em um discurso paroquial voltado para critérios de mercado, claramente influenciado pelo discurso da *New Public Management* (HOOD, 1991;

PAGE, 2005; POLLITT, 2000). Neste contexto, o discurso proferido pelas organizações representativas reforça o caráter paroquial do ESP, encontrado no contexto internacional, não levando em consideração o jogo de interesses na arena pública no Brasil, sobretudo as características de uma cultura periférica, de uma gramática política que ainda é permeada por valores clientelistas e patrimonialistas (NUNES, 2010). A significação do ESP, dessa forma, deveria, então, ser direcionada a partir da subsidiariedade do conteúdo estrangeiro, como um ato reflexivo que leva em consideração os pressupostos que configuram o contexto de origem dos municípios e, principalmente, na busca pelo desenvolvimento de um ESP contextualizado ao Brasil.

Num posicionamento reflexivo, como se viu, o ESP no Brasil toma significados distintos daqueles tomados nos países periféricos – por conta do próprio contexto distinto. Embora as bases para o ESP continuem sendo aquelas provenientes da teorização e da prática estrangeira, entender as contribuições do ESP além dos aspectos instrumentais ainda é um desafio na amostra pesquisada. Se for levado em conta que a amostra de pesquisa é representativa no contexto dos 853 municípios mineiros, pelo menos em termos qualitativos, pode-se observar um grau de operacionalismo elevado na direção dos municípios deste estado. O movimento é de busca por novas práticas para sair de uma crise financeira, no entanto, deixam-se de lado os problemas realmente importantes que o ESP poderia atacar, como a desigualdade social, a falta de participação na questão pública, uma cultura de mudança nos servidores públicos. Apesar dessas contribuições substantivas, os gestores buscam meios para sair da crise. Como diria Guerreiro Ramos (1989), os gestores apenas comportam, mas não agem – síndrome comportamentalista.

Em termos de desenvolvimento do ESP no Brasil, ainda se percebe um caráter inicial e rudimentar nas políticas empreendedoras. Primeiro porque o próprio desenvolvimento de uma cultura gerencialista no Brasil é recente

(BRESSER-PEREIRA, 1999; PAULA, 2005; ZWICK et al., 2012). Somente com a reforma gerencial, em 1995, foi que a administração pública no Brasil implementou tecnologias e usos gerenciais intensivos no gerenciamento das organizações públicas (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008). Se forem levadas em consideração as características dos municípios, o processo de descentralização política e das conquistas da autonomia dos municípios como território soberano advém da CF/88 (ainda se discute se realmente os municípios são soberanos). Pensar no desenvolvimento de um ESP pautado em critérios gerenciais, tecnológicos e com uma equipe altamente capacitada ainda é uma possibilidade em construção. Dessa forma, tomar consciência da fase em que o desenvolvimento dos municípios está é relevante, pois, segundo Guerreiro Ramos (1965), a consciência do contexto histórico, ou seja, das fases experimentadas pelos municípios pesquisados, é essencial no processo de incorporação do ESP. É importante, assim, que os gestores atentem, como dito anteriormente, para a relação entre as dimensões sociais, políticas e econômicas presentes no contexto municipal, no intuito de uma incorporação significativa do ESP.

Na tentativa de buscar significados do ESP contextualizados para o contexto municipal no Brasil, buscou-se, a partir das contribuições dos entrevistados, evidenciar os principais. Assim, o ESP é: entendido como uma cultura de resultados; uma crença; uma ação tecnopolítica; visto como uma perspectiva administrativa; configurado em termos de parcerias com o setor privado; visto como uma nova forma de governança em rede no contexto dos municípios; a mobilização e a captação de novos recursos para o município; significado a partir das negociações governamentais; a criação de leis flexíveis e uma ferramenta de controle e *accountability*.

A **cultura de resultados** na gestão pública, quando encarada pelo viés estritamente instrumental, é destrutiva para as relações de trabalho e para a própria estrutura organizacional. A quantidade de relatórios gerenciais, as metas

inalcançáveis, o esforço sobre humano para alcançar as mesmas consubstanciadas em cargas horárias para além do esperado e o desgaste psíquico e emocional têm feito com que o ambiente das organizações atuais torne-se opressivo (SOBOL; FERRAZ, 2014; WOOD JUNIOR; PAULA, 2002). No próprio contexto empresarial, a cultura de resultados instrumentalizada tem sido contestada por revelar um ambiente antirresultados, ou seja, apesar de buscar ganhos, o ambiente quantofrênico das organizações acaba por gerar adoecimento no trabalhador e, conseqüentemente, o fracasso, no que tange às metas organizacionais (ALMEIDA; MERLO, 2008; FARIA, 2007; FARIA; MENEGHETTI, 2011). Além disso, as pessoas passam a ser vistas como sujeitos descartáveis, embora busquem, a todo custo, criar uma identidade organizacional por meio do alcance de resultados. Esta perspectiva vai de encontro com a verdadeira construção do sujeito organizacional, e aqui nesta pesquisa, com o desenvolvimento de um empreendedor público. O que resta são fragmentos de uma formação identitária parcializada e descompromissada com a própria concepção de emancipação do sujeito, como dono de si mesmo (CHANLAT, 1996; ENRIQUEZ, 2006; MOURA-PAULA; FERRAZ, 2015).

A cultura de resultados torna-se paradoxal, gerando implicações tanto para a organização pública quanto para os cidadãos. Na visão de Diefenbach (2009), no contexto britânico, esta cultura levou os agentes públicos a burlarem os sistemas de controle gerencial e também de resultados. No seio desta fraude residia o interesse em tornar os seus planos de trabalhos executados sobrevalorizados em relação ao que realmente estava sendo realizado. Nesse sentido, os gestores passaram a mascarar os resultados para que seus indicadores de produção fossem relevantes no contexto organizacional. Ora, a interposição entre estes argumentos permite inferir que a geração de uma cultura de resultados no setor público torna-se paradoxal, quando se levam em consideração os dados teóricos e aqueles advindos do campo. Isso quer dizer que, embora a compreensão

de uma cultura de resultados possa ser positiva para as organizações, quando se levam em conta somente questões quantitativas, os impactos passam a ser contraditórios para a própria estrutura organizacional.

A cultura de resultados no contexto estudado, apesar das ressalvas inseridas, toma um caráter contributivo. Esse caráter advém da atual situação dos municípios, na qual são observadas características de um modelo de gestão ainda patrimonialista. Em muito deles, os membros do Executivo e do Legislativo ainda veem nas ações clientelistas e personalistas um meio de legitimar o governo e perpetuar seu poder ao longo dos períodos. Além disso, a relação Executivo e Legislativo municipal é fruto de uma constante ‘disputa inimiga’ por votos, pois, afinal, os ocupantes das cadeiras são trocados a cada quatro anos. Falta nos municípios pesquisados uma razoabilidade além do critério personalista quanto à formulação e à implementação de políticas públicas. Ainda vigora uma administração pública predominantemente patriarcal, em que a necessidade de desenvolver o universalismo de procedimentos é patente, ou seja, que os critérios de impessoalidade, eficiência, publicidade e moralidade sejam norteadores da ação política.

O anseio por uma cultura de resultados, por parte dos gestores públicos, advém do impacto negativo da gestão patrimonialista em muitos municípios. Apesar dos avanços tecnológicos da atual gestão pública, das conquistas de cidadania auferidas, do atual potencial de consumo dos cidadãos, da urbanização, da industrialização e do fortalecimento do debate municipal no contexto das representações municipais, é patente a necessidade de criar critérios razoáveis para o planejamento, a tomada de decisão e o controle da gestão dos municípios pesquisados. Embora a cultura de resultados possa representar um nível de risco para a garantia do *ethos* da administração pública, há a necessidade de debater esse assunto no contexto municipal. Buscar o sentido essencial dessa cultura de

resultados, talvez, seja um caminho efetivo para a renovação da gestão pública municipal.

Se, por um lado, os gestores evidenciam que o ESP pode ser significado frente à necessidade de uma cultura de resultados nos municípios, por outro, e de forma convergente, eles veem a **crença no empreendedorismo** como outra forma de ESP. Sobre esta crença, os gestores mencionam que, na realidade em que trabalham, as pessoas não estão em busca de novas oportunidades. Quando se olha para dentro das organizações (prefeituras), isso ainda é mais impactante. Embora a ideia de estabilidade em cargos públicos venha para garantir a melhor qualidade do serviço público (BERGUE, 2011), os servidores veem este mecanismo institucional não como uma possibilidade de realmente cuidar do serviço público com zelo, mas, sim, como uma possibilidade de burlar o sistema e tornar o trabalho mais fácil. Frente a isso, segundo os entrevistados, se vê nas organizações públicas em questão uma cultura que não proporciona inovar, tomar ações que implicam em riscos, ter proatividade. A crença no empreendedorismo, ou seja, numa cultura de mudanças e dinâmica, torna-se uma busca fundamental para a manutenção do ESP nas organizações públicas.

Não obstante, o ESP visto como uma crença deve ser relativizado, pois, como se viu, ele é balizado em uma cultura própria da perspectiva capitalista. Boava e Macedo (2011) e Costa, Barros e Carvalho (2011) evidenciam que, ao importar as ciências humanistas para o campo do empreendedorismo, a escola comportamental disseminou certo psicologismo, no que tange ao entendimento do empreendedorismo. A partir dessa perspectiva, a crença no empreendedorismo ou o espírito empreendedor seriam disseminados como modelo cognitivo para as pessoas, denominando, inclusive, a figura do empreendedor como herói e, isto também, como visto, é fator limitante da teoria schumpeteriana. Destaca-se que, na base desta discussão, isto é, em suas bases ontológicas e epistemológicas, reside a busca positivista por resultados, sobretudo econômicos; o trabalho

humano torna-se precarizado e o discurso de que o comportamento empreendedor traz uma coparticipação dos indivíduos no contexto das organizações públicas é contraditório. Esta crença, difundida mais proeminente pela escola comportamental do empreendedorismo, traça um discurso ideológico da crença de que o empreendedor é capaz de romper com as estruturas vigentes e tornar-se emancipado (COSTA; BARROS; CARVALHO, 2011).

Cabe mencionar que o espaço onde estas crenças se estabeleceram remonta à década de 1970, com a ascensão do modelo Toyota de produção e a disseminação dos conceitos de liderança, trabalho em equipe, gestão da qualidade total e, ainda, a coparticipação nos lucros. Naquela década, inclusive, os gestores perceberam que, além do espírito empreendedor, poderia se construir um espírito intraempreendedor, ou seja, o desenvolvimento de um espírito empreendedor dentro das organizações (PINCHOT III, 1985; VILAS BOAS; DIAS; AMTMANN, 2014). O contexto macrossocial ainda evidencia que o foco passou a ser no caráter da finalidade do empreendedorismo. A crença, então, passa a basear-se, mais uma vez, no aspecto instrumental, e isso é perigoso no contexto das organizações públicas.

Neste contexto, enxergar a crença no ESP do ponto de vista contributivo é desafiador, pois, como já dito, é um fator de risco. No entanto, Boava e Macedo (2011) evidenciam que um dos contributos do ESP é conceituar o empreendedorismo para além das suas finalidades. Os autores defendem a premissa de que o empreendedorismo pode ser compreendido como um modo de ser do homem e sua relação com a realidade em que vive. Nas palavras dos autores,

O empreendedorismo constitui-se algo próprio do homem. Onde houver homem e sociedade haverá atividades empreendedoras, independente da natureza de tais atividades (econômicas, sociais, políticas, esportivas, sociais, culturais, acadêmicas, etc.). Basicamente há dois modos de aparição do fenômeno empreendedor: uma que faz do homem um

construtor de seu mundo, e que por meio dela faz ele engajar e atuar de forma a desvelar sua concretude (um modo de ser, que revela a existência) e outra que por meio da razão instrumental limita, suprime e impede o desenvolvimento pleno do homem empreendedor (a técnica) (BOAVA; MACEDO, 2011, p. 9).

Nesta definição, aplica-se o debate da maneira como os gestores enxergam o empreendedorismo. Se eles acreditam que é um elemento apenas técnico capaz de melhorar a eficiência, produtividade e eficácia organizacional, ou seja, pelo viés técnico, é possível que, no seio das contradições do ESP, os fatores individualistas podem ser mais evidentes, tornando-o um mecanismo apenas operacionalista e de distanciamento dos interesses do cidadão. Entretanto, se os gestores enxergarem o ESP pelo viés dos valores atrelados ao fenômeno, passa-se a compreender a crença do empreendedorismo sob o ponto de vista do modo de ser dos gestores. O modo de ser, como resguardado no *ethos* da administração pública, é um fazer republicano, democrático, dialógico e responsável. Dessa forma, a despeito do sedutor discurso instrumentalista, o ESP passa a ser compreendido como um fenômeno sem fronteiras que impacta o modo de ser das pessoas da comunidade, dos gestores públicos e das próprias empresas locais, gerando o desenvolvimento municipal. Implica dizer que, do ponto de vista substantivo, a crença no empreendedorismo pode estar conciliada com os valores da democracia (BELLONE; GOERL, 1992).

Ao alinhar a cultura de resultados com a crença no empreendedorismo, no entanto, ressalta-se o potencial de uma política de resultados nos municípios pesquisados. Um alerta neste contexto reside no próprio discurso dos gestores que atuam na esfera municipal. Por um lado, as organizações representativas, com suas cartilhas, modelos, eventos e premiações, que incentivam a sustentabilidade municipal a partir estímulo de novos projetos, captação de recursos e também representação política, incide na perspectiva de uma lógica mais instrumentalizada. Por outro lado, a realidade municipal, com suas

particularidades, detalhes patrimonialistas e personalistas, falta de capacitação profissional e ordenamento político e social, denota um contexto que ainda carece ser trabalhado para a incorporação de práticas empreendedoras. Estas duas categorias, cultura de resultados e crença no empreendedorismo, perpassam uma postura crítica dos gestores municipais. É preciso criar um senso de independência neste contexto. As parcerias instituídas com empresas privadas acabam por gerar objetivos inatingíveis pela atual gestão, caso não se relativize o potencial do ESP, nos moldes estabelecidos pela literatura estrangeira.

Sobre esse assunto, Guerreiro Ramos (1989) é bem taxativo. Por estabelecer laços muito fortes com o instrumentalismo dominante, a teoria administrativa tornou-se ingênua. Significa dizer que os alicerces psicológicos amparam-se na perspectiva funcionalista. Nesse sentido, a síndrome comportamentalista, vista por Guerreira Ramos como consequência da tentativa de modelar a ordem social vigente aos critérios econômicos (ANDREWS, 2010; PIZZA JUNIOR, 2010; SOARES, 1995), contribui para a ênfase nos interesses individualistas, formalistas e operacionalistas no setor público. A operação destes fatores contribui para que as organizações sejam direcionadas pelos objetivos formais, ou seja, as regras passam a direcionar a atuação dos agentes públicos. Passa-se, dessa maneira, a não questionar os sentidos daquelas, gerando uma conduta mecanomórfica nas organizações. O próprio universalismo de procedimentos passa, então, a tomar um aspecto eminentemente mecânico e sem efetividade. Além desta perspectiva está a teoria substantiva. Como visto, ela é capaz de gerar três evidências que são: o elemento balizador central é a vida humana associada, expressão da razão substantiva e superordenação ética da teoria política. Tomar o ESP no sentido instrumental é tornar-se ingênuo. Isto aporta para uma visão simplificada da realidade, em que seus benefícios passam a contrastar veementemente com os aspectos negativos. Embora a perspectiva instrumental torne-se mais evidente, na pesquisa realizada, em vários dos projetos

apresentou-se a possibilidade de fortalecimento de uma possibilidade substantiva, revelando que existe uma tensão entre as racionalidades.

A **ação tecnopolítica** dos gestores públicos também foi destacada como elemento norteador do ESP. Sobre esse assunto, Coelho (2008) menciona que as práticas de gestão no setor público não devem ser concebidas sem levar em conta o contexto político na qual estão imersos. Em suas palavras,

Por um lado, as práticas do *management* público não podem ser adequadamente compreendidas sem estarem colocadas no contexto político. Por outro lado, em administração pública todos os processos administrativos são políticos, inclusive a execução. Isso requer um administrador público (na acepção de formação acadêmica) com conhecimentos e habilidades para operar na fronteira entre a política e a técnica – um ‘especialista tecnopolítico’, capaz de planejar, negociar, aproximar pessoas e interesses, executar e avaliar em organizações (e redes interorganizacionais) de interesse público (COELHO, 2008, p. 12-13).

Além disso, Pires et al. (2014) mencionam que o agir tecnopolítico é essencial para que o aspecto político seja elemento relevante para a gestão dos problemas e soluções no setor público. Isto quer dizer que os relacionamentos entre o governo e a sociedade são tomados sob uma perspectiva na qual a gestão e a política coexistem (DENHARDT, 2012). Nesse sentido, nega-se a discussão clássica sobre a dicotomia entre administração e política (LEARMONTH, 2005; MARTINS, 1997; ROUBAN, 2010; WILSON, 1887), ou seja, “a administração é política: escolhas políticas são endêmicas à administração e é preciso compreender que as burocracias públicas estão aninhadas no interior de uma rede de atores políticos” (BRYNER, 2010, p. 315). Isto quer dizer que a expressão política pode ser observada por toda a organização, denotando falsa a oposição entre as variáveis técnicas e políticas, pois estas são coexistentes no contexto das organizações públicas (BERGUE, 2011). Ao assumir que a política está

estritamente relacionada com a ação pública, a politização da administração pública “é sinônimo de participação na autoridade política” (ROUBAN, 2010, p. 337).

Na visão de Pires et al. (2014, p. 124), “sem a aceitação plena da abordagem tecnopolítica, a tendência é uma cisão entre os defensores da predominância da lógica política sobre a administrativa e os defensores da predominância contrária”. Para romper com a dicotomia, propõe-se a ideia de um agir tecnopolítico. Na pesquisa realizada, esse significado foi bem presente nas falas dos entrevistados. Isto quer dizer que, no campo, a dicotomia entre os aspectos de gestão e política segue a discussão atualizada. A atuação do empreendedor público é lastreada na sua capacidade de influenciar, negociar e também na sua capacidade de elaborar políticas, programas ou projetos.

Um dos desafios atuais para a ideia de gestor tecnopolítico reside na capacitação dos servidores em ambas as perspectivas. No contexto pesquisado, ainda há um longo caminho para que os gestores sejam considerados empreendedores tecnopolíticos. Como descrito, na maioria dos municípios ainda vigora uma perspectiva paternalista e clientelista, nos quais os gestores carecem de formação política e técnica. Ainda se confunde a prefeitura como uma possibilidade de estabelecer e alcançar objetivos pessoais. O ideal republicano e democrático, nesse sentido, dá lugar a um ideal individualista.

Tomar o ESP como um fenômeno tecnopolítico é estabelecer laços interessantes, em termos teóricos e práticos. Primeiro, devido à capacidade do empreendedor político em lidar com os fluxos de problemas e os fluxos de soluções (KINGDON, 2003); segundo porque, a partir deste entendimento, é possível criar mecanismos para desenvolver estas capacidades no setor público. Surge, então, a necessidade cada vez maior de capacitação no setor público e o caminho, em primeiro momento, é fortalecer o debate sobre gestão de pessoas nas organizações públicas, no que se refere ao treinamento e ao desenvolvimento de

competências organizacionais (BERGUE, 2011; VILAS BOAS; ANDRADE, 2009). Em termos teóricos, é um achado relevante para a própria prática da gestão pública. No contexto pesquisado, esta prática pode estar aliada ao maior diálogo entre as representações municipais e os próprios municípios. Como no contexto das organizações representativas existe maior diálogo com o estado e a União, estabelecer laços para capacitação é uma necessidade corrente.

O ESP também foi tomado sob a **perspectiva administrativa**. Nesse enfoque, os gestores mencionaram dois tipos de atuação para o empreendedor público: o interno e o externo. Isto se alinha com os dois enfoques teóricos do ESP analisados em seções anteriores (KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009; KLEIN, 2010). Nesta perspectiva, o ESP é visto como mecanismo alavancador das decisões administrativas da organização.

No contexto interno, o foco dos gestores é orientado pelas decisões relacionadas à estrutura organizacional, na reorganização das finanças públicas e também nas decisões relacionadas à execução dos projetos correntes. O empreendedor passa, então, a ser visto pela sua capacidade em executar os planos de trabalho compactuados. Esse empreendedor é visto muito do ponto de vista do intraempreendedorismo, ou seja, o gestor que consegue inovar, buscar oportunidades para o contexto da organização (VILAS BOAS; DIAS; AMTMANN, 2014). Tem um foco mais operacional e de curto prazo.

No foco externo, as decisões perpassam a comunicação das políticas públicas com a sociedade, o estabelecimento de parcerias com empresas e também associações representativas, na busca de novos recursos de capacitação. As decisões administrativas estratégicas, sobretudo os planos plurianuais são tomadas com este foco. Normalmente, estes planos, no contexto em pesquisa, são realizados em reuniões fechadas, quando executados, pelos atores que o prefeito acredita serem estratégicos para as decisões municipais.

Ainda na perspectiva do ESP sob o enfoque administrativo, um tipo de parceria toma destaque: a chamada **parceria público-privada**. Neste tipo de arranjo institucional o movimento municipal tem fortalecido a implementação de políticas e projetos de impacto social. Esta parceria tem sido essencial, segundo alguns entrevistados, para a garantia de um serviço público de qualidade. Na pesquisa observaram-se parcerias de capacitação, de construção de obras, de elaboração de projetos e de alinhamento político. Isto fica ainda mais evidente no contexto da ação das organizações representativas. Vê-se, na maioria das ações, a participação de uma empresa privada, seja na forma de assessoria, seja na própria implementação de um projeto, como no caso do Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor, em âmbito nacional ou no Prêmio Melhores Práticas, em Minas Gerais.

Outro sentido patente para o ESP é sua ressignificação por meio da **formação de redes institucionais**. Segundo Junqueira (2000, p. 38), a noção de rede remete a “um emaranhado de relações das quais os indivíduos constituem nós, significa uma transformação das ideias sobre organização social”. Na perspectiva das redes no contexto da administração pública, Teixeira (2002) menciona que garante uma maior mobilização de recursos, garantindo opiniões diversas sobre o fluxo de problemas envolvidos. Além disso, segundo a autora, “devido à capilaridade apresentada pelas redes, a definição de prioridades é feita de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos da origem dos problemas” (TEIXEIRA, 2002, p. 12).

Para Lopes e Baldi (2009), as redes têm sido tomadas como uma possibilidade de dinamizar as organizações públicas frente às complexidades que são evidenciadas no ambiente de atuação. Embora o estudo das redes possa

conceber diversos tipos<sup>4</sup>, de modo geral, a contribuição das redes reside na possibilidade de obter visões multifacetadas sobre os fluxos de problemas, colaborando para um enquadramento múltiplo para solucionar as complexidades. No contexto pesquisado, a forma consorciada a qual os municípios têm buscado, evidencia uma forma de cooperação estratégica no que tange ao fluxo de soluções para os desafios atuais – saúde, obras públicas, maquinários, serviços de usinagem e reciclagem. O ESP, visto pela ótica das redes, representa então uma nova possibilidade de governança para os municípios. Com foco externo e, sobretudo, a partir de critérios tecnopolíticos, os empreendedores públicos passam a ser figuras estratégicas no que diz respeito à construção de redes multifacetadas e colaborativas. Nestes termos reside a possibilidade de os empreendedores públicos mobilizarem recursos para a resolução dos problemas.

Um outro sentido dado ao ESP é relacionado com a **criação de leis**. Neste aspecto reside a ideia de o poder Executivo municipal ter a capacidade de articular com o Legislativo projetos que dinamizem o município e que possam gerar desenvolvimento econômico. No contexto da União e dos estados, este sentido tem sido bem utilizado. Isto implica em conhecer os mecanismos legais que legitimam o executivo na criação de leis. No Brasil, tanto o governo federal como os estaduais e municipais têm essa prerrogativa. A CF/88 garante a possibilidade da atuação atípica de o Executivo elaborar leis (MELO, 2008). Nesse sentido, o chefe do executivo pode pedir o poder de delegação ao Legislativo e, mediante negociações, se favoráveis, consegue o poder da elaboração (CARVALHO JÚNIOR, 2008; MELO, 2008). No Brasil, um caso bem representativo da atuação do Executivo, em termos de formulações de leis, é o Choque de Gestão em Minas Gerais que, com mais de 182 leis delegadas (entrega do poder de elaborar leis do

---

<sup>4</sup> O desenvolvimento teórico sobre redes não é foco deste trabalho. Os trabalhos de Burt (1992), Granovetter (1973), Kilduff (2003), Nohria (1992), Powell (2005) e Tichy, Tuschman e Fombrum (1979), fornecem um maior aprofundamento sobre o tema.

Legislativo para o Executivo), implementou uma dinâmica empreendedora no governo daquele estado (GUIMARÃES; BERNARDI, 2010; GUIMARÃES; PORDEUS; CAMPOS, 2010; VILHENA et al., 2006). Há um debate importante, no contexto do direito e da ciência política, sobre a moralidade deste ato, pois acaba por ferir a tripartição dos poderes da Federação, dado que “para que não se abuse do poder, é necessário que o poder limite o poder” (SILVA; SANTOS; SANTOS, 2012, p. 196). Apesar destas considerações, na amostra em pesquisa, é considerável a apropriação do ESP como uma possibilidade de criação de novas leis.

Um último sentido encontrado no ESP e que vale o debate é o entendimento de que ele **pode servir como ferramenta de controle, ou seja, de *accountability***. O debate sobre este assunto tem sido cada vez mais profícuo no contexto da administração pública, no entanto, ainda não existe consenso sobre o verdadeiro significado do termo *accountability* (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). Segundo Pinho e Sacramento (2009, p. 1347), “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado”. Em termos sintéticos, os autores mencionam que significa “a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

A *accountability* tem sido central para a construção da teoria democrática. Ele parte do pressuposto liberal, caro à teoria política dos EUA, de que deve haver uma diferenciação entre o público e o privado (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; FILGUEIRAS, 2011).

O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma

relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos. Trata-se, sobretudo, de um princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático [...]. A questão da *accountability* é a do exercício da autoridade de acordo com bases legítimas de ação do Estado na sociedade (FILGUEIRAS, 2011, p. 67).

Os pressupostos caros ao tema *accountability* trazem para a discussão da esfera pública os conceitos de transparência e responsabilização. Assim, a eficiência da ação governamental é alcançada por meio destes dois critérios (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). Foi fortalecido esse debate no Brasil no âmbito do contexto da reforma do Estado sob uma perspectiva normativa (FILGUEIRAS, 2011). A discussão sobre compreender o ESP a partir da temática da *accountability*, é fundamental para o controle efetivo e democrático da administração pública atual. Utilizar as contribuições de uma perspectiva empreendedora para catalisar os processos de transparência e responsabilização nos municípios, passa, então, a fortalecer o espírito democrático. Exige-se, assim, o fortalecimento de todos os outros significados tomados pelo ESP na base analisada para que uma cultura democrática seja estabelecida e que os valores personalistas e clientelistas sejam deixados de lado no processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

O entendimento do ESP, a partir do controle, encerra um desafio importante para o âmbito da gestão pública local pesquisada. Ainda se convive com mecanismos de controle arcaicos, advindos do modelo patrimonialista de gestão. Outrossim, os valores tradicionais passam a ser substituídos pelos valores racionais-legais e, consubstanciados com os novos mecanismos de controle, a gestão pública passa a ter um caráter mais democrático e gerencial. Como visto, é desafiador estabelecer critérios razoáveis para o controle da administração pública municipal devido, inclusive, à falta de capacitação técnica e política dos gestores. Mas, reside nesta significação a possibilidade de a representação municipal e também os próprios municípios de implementarem ações conjuntas

de capacitação técnica desses gestores e do fortalecimento do controle efetivo da sua ação.

Diante destas significações do ESP, no geral, observa-se que ele tem sido, realmente, uma oportunidade de desenvolvimento teórico e prático para o contexto da administração pública. Nesse sentido, articular as categorias centrais do empreendedorismo, entendido nesta pesquisa por ‘inovação’ (SCHUMPETER, 1934), ‘busca de oportunidades’ (KIZNER, 1979) e ‘capacidade de tomar riscos’ (KNIGHT, 1921), com as categorias centrais de uma teoria democrática, como o *ethos* republicano, a cidadania e *accountability*, é interpretar a própria administração pública contemporânea no Brasil. A reinvenção dos governos, nesta perspectiva, não passa pela instrumentalização do discurso do empreendedor, fragmentado e baseado numa visão simplista e parcial. A reinvenção dos governos passa, inclusive, pelas categorias do ESP, mas não no sentido amplo e, sim, numa perspectiva mais restrita, resguardando, acima de tudo, o *ethos* republicano na administração pública. Para isso, a contribuição de Guerreiro Ramos (1989) para o desenvolvimento de uma teoria substantiva das organizações tem um potencial relevante na apropriação dos significados do ESP.

Em termos de uma análise empírica, no geral, nas entrevistas realizadas, observa-se o perfil do gestores alinhados à perspectiva do ESP. Este fato faz entender que é possível encontrar empreendedores no setor público. Embora o empreendedorismo encontrado no perfil dos gestores tenha um tom de comportamentos encontrados no setor privado, como criatividade, senso de pioneirismo, proatividade, busca por informações, formação de equipes e fortalecimento de parcerias, na pesquisa empírica, estas características são permeadas por um aspecto social e político totalmente distinto do empreendedor privado. Isto quer dizer que, tanto no contexto do resultado como no do processo de empreender no setor público, é possível estabelecer distinções com o setor público. Não é possível compreender os termos ‘inovação’, ‘busca de

oportunidade’ e ‘tomada de riscos’ da mesma forma como se vê em um empreendedor privado. Isto quer dizer que é diferente. Estes conceitos, no cotidiano da administração pública, toma outros significados.

É importante evidenciar que, apesar de a racionalidade (enclave do mercado) ser bem parecida nos dois setores, na fala dos entrevistados, as características empreendedoras tomam conotações históricas, culturais, sociais, geográficas, políticas, econômicas e, além de tudo, cognitivas/comportamentais. Observa-se que, na ressignificação destes conceitos tão presentes no setor privado, reside uma mensagem central: o ESP é multicêntrico. Com os dados coletados e analisados, pode-se inferir que é possível pensar o empreendedorismo no setor público além do enclave do mercado (apesar de esta característica ser bastante central). Na verdade, os valores mercadológicos são mais evidenciados (os políticos legitimam o valor de mercado), no entanto, mesmo não dando tanta importância e ou ênfase em outras perspectivas (como a cultural, social, geográfica), é possível perceber características destas perspectivas na gestão local. Ou seja, é possível perceber espaços de resistência onde a racionalidade substantiva ainda pode ser auferida.

De fato, neste debate, não se pode deixar de levar em consideração a perspectiva da gramática personalista e clientelista presente no desenvolvimento da administração pública brasileira (NUNES, 2010; ZWICK et al., 2012).

Tendo em vista a singularidade brasileira [...] a proposta gerencialista foi tropicalizada em função de suas particularidades, transformando-se em uma “administração pública tupiniquim”, uma vez que há uma hibridização das propostas patrimonialista, burocrática, gerencial e social, sendo estas somadas às demais características existentes na realidade do país, de modo a se formar uma configuração de gestão tipicamente brasileira (ZWICK et al., 2012, p. 286).

As falas dos entrevistados vão ao encontro desta perspectiva híbrida da administração pública tupiniquim. Eles apontam que, embora haja o

desenvolvimento de instrumentos e práticas gerenciais para planejamento, controle e tomada de decisão, a troca de favores é bem comum neste contexto, para a solução de possíveis conflitos políticos existentes entre os atores públicos da cidade, quanto às relações entre o Legislativo e o Executivo. Neste contexto, ressignificar o ESP é observar as relações entre Estado, sociedade e mercado. Sobre a administração pública, o fator principal para o desenvolvimento ESP envolve a questão da capacitação. No que tange à sociedade e mercado, há a necessidade de estas esferas se organizarem de maneira mais sólida, para que possam contribuir para a elaboração das políticas públicas no município. Isso implica a maior participação social nos conselhos e a construção de uma representação empresarial na cidade que venha contribuir para o desenvolvimento do município. No geral, observa-se um descompasso de interesses, pois, apesar de não existir uma associação empresarial forte nos municípios, alguns destes empresários obtêm um grau de influência muito grande sobre as decisões do poder público, sobretudo do prefeito. Certo clientelismo e uma dependência muito grande da prefeitura diante da capacidade econômica destes coronéis são correntes. No centro de toda esta discussão ainda está o gestor público. Se este não passar por um processo de entendimento das significações do ESP, não é possível desenvolvê-lo.

## 9 Conclusões

O Empreendedorismo no setor público é compreendido nesta tese por meio de três categorias centrais: a) inovação; b) alerta para oportunidades; c) capacidade de tomar riscos. Estas três categorias são fundamentais para o entendimento de como é tomado o empreendedorismo no contexto dos municípios no Brasil. Nesta escolha reside o fato de que o atual movimento municipal no Brasil revela um quadro propenso à incorporação de práticas empreendedoras como mecanismo de renovação da gestão pública local. Apesar de revelar um certo grau de parquialismo frente aos ideais da *New Public Management*, analisar os significados do ESP no contexto municipal no Brasil torna-se uma fonte de inspiração e reflexão sobre o potencial deste conceito para a busca estratégica de resultados na gestão pública municipal.

Vale ressaltar, que o contexto analisado nesta pesquisa distingue-se do contexto de origem de aplicação do empreendedorismo. Como destacado, o ESP teve como *locus* de origem países de primeiro mundo como os EUA e do continente europeu. Naquele contexto, o ESP tomou conotações próprias de uma perspectiva mais estratégica e gerencial denotando uma necessidade de articulação entre a estrutura organizacional e a própria crença no que poderia ser denominado como ESP. Na literatura analisada, observou-se o empreendedorismo no setor público, quando visto pela perspectiva da administração pública é tomado como mecanismo de renovação para as organizações públicas. Pela perspectiva da ciência política também se viu o ESP como elemento de renovação, no entanto, com foco na capacidade de renovação política dos denominados empreendedores políticos. Apesar destes enfoques, o conceito de empreendedorismo no setor público ficou popularizado pelo viés da administração pública e como elemento capaz de trazer resultados para as organizações.

O empreendedorismo público, nesta pesquisa, é tomado, então, como a capacidade dos gestores públicos em inovar a partir da busca de oportunidades

para o município e da capacidade de tomar riscos (estes riscos vão para além da questão econômica/financeira perpassando a questão social e política). Os significados tomados, desta forma, direciona o desenvolvimento do ESP, no contexto municipal no Brasil, tanto para uma orientação política quanto para a perspectiva gerencial. No âmbito político, os direcionamentos do empreendedor político de John Kingdon são essenciais para o entendimento do empreendedorismo na administração pública local pesquisada. O empreendedor público desta maneira é um ator aglutinador e que tem a capacidade de articular os fluxos de problemas e de soluções propondo alternativas para a solução dos desafios experimentados pela gestão local. Sob a perspectiva da administração pública, reside na figura do empreendedor público a capacidade por tonar a orientação das organizações públicas mais empreendedoras.

A escolha da teoria de Alberto Guerreiro Ramos, neste sentido, torna-se um fator de equalização dos anseios do pesquisador e dos resultados encontrados no campo de pesquisa. Foi essencial a compreensão das categorias teóricas colocadas por Guerreiro Ramos nas obras *Redução Sociológica* e *A Nova Ciência das Organizações* para a definição das duas primeiras categorias analíticas desta pesquisa. Para o entendimento da incorporação do empreendedorismo no setor público e a significação do ESP nos municípios brasileiros os conceitos de redução sociológica, de racionalidade instrumental e substantiva, da política cognitiva da ciência das organizações e da síndrome comportamentalista foram essenciais para a compreensão da política cognitiva que permeia a atuação dos gestores públicos locais contemporâneos.

Foi patente o entendimento de que o atual contexto dos municípios influenciou a resposta dos gestores públicos locais quanto aos principais desafios deste contexto no Brasil. Como visto, segundo os gestores, tanto os desafios quanto à captação de recursos como uma gestão pública para resultados são os principais fluxos de problemas da atuação administração pública local. De certo,

os fluxos de problemas também perpassam a compreensão de a criação de alternativas para solucionar estas questões. À despeito das dificuldades políticas partidárias, da questão da participação e de outros problemas que necessitam da compreensão de uma perspectiva substantiva, a ação dos gestores/empreendedores públicos passa a ser norteadada pela perspectiva dos resultados, ou da racionalidade instrumental.

A partir da visão de Guerreiro Ramos, infere-se que a política cognitiva dos atuais empreendedores públicos locais é direcionada pela perspectiva do mercado e dos resultados, que segundo o autor, é fonte de ingenuidade para a atuação dos gestores. Ingenuidade, pois, os gestores passam a direcionar os fluxos de soluções para questões que refletem parcialmente a necessidade da atual administração. Ou seja, na visão do autor, os autores passam a incorrer os riscos presentes na síndrome comportamentalista e a promover uma cultura de individualismo, operacionalismo, do perspectivismo e do formalismo no governo local.

Do ponto de vista crítico e reflexivo, isso remete à uma busca parcial pela resolução dos problemas. No contexto pesquisado, observa-se a ação dos empreendedores para fatos correntes, uma vez que sua visão é direcionada pela perspectiva do atual momento. Uma busca pelo civismo, pela garantia do *ethos* republicano e da cidadania que tornam-se substanciais para os resultados de longo prazo da gestão pública local passa-se a segundo plano. A ação dos empreendedores públicos locais pesquisados, desta maneira, reflete uma atitude mecanomórfica onde há a necessidade de operacionalizar aqueles mecanismos tomados como capazes de garantir o resultado nos municípios. Como Guerreiro Ramos aponta, os empreendedores públicos comportam-se em vez de agir. Ainda segundo esse autor, a possibilidade de mudança e renovação do contexto onde está localizado reside na possibilidade de romper com a síndrome comportamentalista a partir de um espírito emancipatório e crítico/reflexivo.

Para o rompimento com a visão colonizada e mecanomórfica é preciso que os empreendedores públicos vejam a questão dos resultados e, inclusive os modelos, cartilhas e ideias advindas do pensamento gerencial como subsidiário às práticas locais. Como se viu, o contexto dos municípios pesquisados carece ainda de uma maior adaptação aos instrumentos e técnicas gerenciais. Ainda carece de maior capacitação e de aprimoramento da estrutura vigente. Empreender neste contexto, implica em buscar recontextualizar o ESP à prática local. Implica em utilizar os conceitos, instrumentos e práticas gerencialista pelo seu grau de subsidiariedade. É fundamental esta readaptação para que o ESP tenha uma efetividade neste contexto particular. Como visto, a prática de transposição de conhecimentos e de experiências do setor privado para o setor público, advindas do contexto internacional como o caso do ESP, deve ser realizada com base em uma consciência crítica dos gestores para que uma mentalidade nacional seja efetiva. Isso implica em entender que as práticas importadas de outros contextos devem ser subsidiárias para que as características e idiosincrasias da cultura, política e gestão local sejam preservadas. Nesse tipo de incorporação reside o potencial de o gestor criar suas próprias maneiras de fazer a gestão pública. Implica em reduzir o conhecimento agregado à determinado conteúdo na sua porção mais básica. O entendimento de que as práticas estrangeiras devem ser subsidiárias ao conteúdo local advém da concepção ontológica e epistemológica do próprio Alberto Guerreiro Ramos.

O compromisso de tomar de uma maneira crítica as contribuições dos conceitos estrangeiros é relevante para uma apropriação substantiva do conceito. Neste contexto, a significação do ESP nos municípios pesquisados passa pela busca de um caráter que vai além da razão instrumentalista. Implica, antes de tudo, em buscar novos enclaves, além do mercado, no processo de construção e implementação de políticas empreendedoras. Para tanto, como visto, é imprescindível que os gestores públicos rompam com a chamada síndrome

comportamentalista, na qual a política cognitiva dos gestores está a serviço do mercado, ou seja, a busca intensa por instrumentalizar a gestão pública passa a nortear a percepção do ESP. Essa instrumentalização passa a ter um caráter relevante no processo de incorporação do ESP, pois a sobrepujança da técnica em relação à política passa a desintegrar os relacionamentos presentes neste campo e romper com os critérios de eficiência e produtividade auferidos. Além disso, a cultura instrumentalizada do ESP passa a gerar conflitos importantes, tanto no contexto da estrutura administrativa como também para os próprios agentes públicos, como a ocorrência de adoecimento físico, mental e também adoecimento do próprio sistema político, social e cultural. Cabe considerar, então, uma busca por novos pressupostos que vão além do econômico e financeiro, para a incorporação do ESP no contexto brasileiro.

Para pensar uma abordagem substantiva do ESP, os pressupostos norteadores desse conceito devem ser levados em conta. Primeiramente, na perspectiva do empreendedor público como um ator/agente aglutinador dos fluxos de problemas e fluxos de soluções no setor público. Ademais, é imprescindível que essas soluções sejam elaboradas para além de uma perspectiva de indicadores econométricos. As alternativas de política pública devem refletir o interesse daqueles envolvidos no processo de elaboração e implementação das mesmas, como a própria sociedade, o estado e o mercado.

Do ponto de vista da ação empreendedora, o entendimento de uma perspectiva substantiva implica em conceber o empreendedor como um ator/agente tecnopolítico. Sugere-se que sua ação (inovação, propensão a tomar riscos, alerta para oportunidades) reflita resultados econômicos, mas também políticos, sociais, culturais, etc. Essa perspectiva é relevante, pois, ao conceber que a busca por capacitação não implica somente o treinamento de competências técnicas, mas também políticas, passa-se a compreender a atual necessidade dos

municípios em construir estratégias que gerem um perfil de gestor público definidamente como tecnopolítico.

A figura do empreendedor público não pode ser concebida desatrelada do contexto onde há sua atuação. Neste quesito, a partir do entendimento de que esse contexto deve ser levado em conta, cabe mencionar as evidências do desenvolvimento da administração pública brasileira e suas principais gramáticas políticas. A atuação do empreendedor público, dessa forma, pode gerar resultados contraditórios quanto aos interesses que permeiam a administração pública. Primeiramente, porque a essência do comportamento empreendedor, desenvolvido para o contexto privado, é a busca pelo autointeresse, ou seja, é conceber o ESP para além do enclave do mercado, no intuito de compreender esse autointeresse para o interesse coletivo. Conciliar o ESP com os valores democráticos, portanto, é um exercício de construção do desenvolvimento da administração pública brasileira em que haja a articulação entre o ESP e o civismo.

Essa tese, por descrever o ESP como uma metacategoria para interpretação da atual gestão pública municipal no Brasil, sobretudo no contexto dos municípios com menos de 50.000 habitantes, tem um potencial contributivo para aqueles pesquisadores que estão em busca da compreensão dos fenômenos inerentes ao presente e ao futuro da administração pública municipal no Brasil (já que essa parcela de municípios representa mais e 80% dos municípios brasileiros). Além disso, essa tese visa dar base para que os pesquisadores desta área tenham subsídios para interpretar o atual quadro do contexto municipal no Brasil e conhecer as estratégias que estão sendo elaboradas para a busca de alternativas para solucionar os fluxos de problemas existentes. É também importante mencionar que, por utilizar uma abordagem teórica/empírica qualitativa e crítica, neste trabalho convidam-se os leitores a se debruçarem no processo de incorporação do ESP e para os significados tomados no campo teórico e empírico.

Em termos de representatividade, apesar da amostra desta pesquisa não ser estatisticamente representativa dos 853 municípios no estado de Minas Gerais, com as reflexões do *lócus* mais amplo – a partir dos dados bibliográficos, e da visão das representatividades municipais no Brasil, pode-se inferir que a pesquisa tem um alcance reflexivo para o contexto dos municípios no Brasil. Neste sentido, a pesquisa avança em articular um tema que é central para o desenvolvimento do país na atualidade. Traz para a discussão a gestão pública local a partir de um olhar crítico sobre a incorporação do empreendedorismo neste setor.

Evidencia-se o potencial do ESP sobre a inserção do debate dos municípios da agenda governamental, ou seja, a influência do comportamento do EP na formação da opinião pública sobre os arranjos federativos no país. Nesse sentido, sugere-se que a figura do empreendedor é central para o atual debate do papel das representações municipais no contexto das discussões sobre o papel e a função dos municípios no Brasil. Sua atuação é relevante no processo de negociação e restabelecimento da figura do município na federação. A própria concepção de que o futuro da administração pública está arraigado na busca por estratégias que tragam resultados compartilhados, o ESP torna-se elemento fundamental destas garantias, inclusive do aprimoramento dos serviços públicos. No centro deste debate reside o potencial do ESP em gerar valor público, social e cultural. O próprio comportamento empreendedor, indutor e catalizador de resultados pode contribuir, sobretudo, para a renovação do campo da administração pública.

Não obstante, toma-se o ESP como elemento paradoxal. Enquanto os gestores públicos e a própria literatura veem como uma possibilidade de renovação, também há o alerta de que, se não considerar os elementos presentes no contexto em que será aplicado, o ESP poderá representar riscos consideráveis para a manutenção do *ethos* republicano na administração pública, acirrando uma cultura de competição e pela busca por interesses particulares. Nestes termos,

levando em consideração as características do desenvolvimento da administração pública no Brasil, o contexto das relações federativas e as significações que o ESP tem tomado neste contexto, o ESP passa a ser entendido a partir de processos presentes no *ethos* da administração pública. Sugerem-se alguns aspectos presentes nesta ressignificação, que são: o *ethos* da administração pública é distinto do *ethos* privado; o Empreendedor Público é caracterizado pelo seu aspecto tecnopolítico; no contexto da administração pública deve-se levar em consideração que o conceito de ESP, advindo da literatura internacional, deve ser tomado sob o caráter subsidiário; as características do ESP no Brasil se envolvem com o próprio desenvolvimento da administração pública; no contexto municipal, desenvolver o ESP implica em enxergar a administração pública como um elemento fundamental para a consecução das políticas públicas, ou seja, implica na profissionalização da atuação do agente público. É compreender que o ESP pode, inclusive, ser capaz de catalisar a busca por uma administração pública mais gerencial, dialógica e com foco em resultados.

Os impactos do ESP, para além dos municípios, ainda carecem ser pesquisados. Tomando-se o setor público de maneira ampla, formado por distintas estruturas administrativas e tipos de organizações diversas, há um vasto campo para se compreender as implicações das ressignificações tomadas para o ESP nesta pesquisa. No Brasil, são várias as oportunidades de estudos. Em termos de *locus*, a administração direta e a indireta podem revelar, ainda, novas categorias para compreender o ESP no caso brasileiro. Falar nisso, compreender a abordagem do EP para o processo de implementação e formulação de políticas públicas tornam-se outra oportunidade. Também não se pode esquecer a compreensão deste fenômeno no contexto das agências reguladoras no Brasil e também nas novas formas de governança presentes no estado neoliberal, como as parcerias público-privadas e na própria participação das organizações e institutos civis na formulação de políticas públicas.

A atuação da administração pública por meio do ESP, nesse sentido, torna-se uma perspectiva relevante de análise. Entender o impacto das alternativas propostas por empreendedores públicos para a sociedade, o mercado e o próprio estado torna-se objetivo importante. Neste âmbito, uma variedade de abordagens metodológicas, desde aquelas que busquem uma contribuição mais quantitativa até a mais qualitativa, é bem-vinda. As abordagens quantitativas são úteis, neste contexto, para a compreensão do impacto do ESP em uma perspectiva de desenvolvimento e para o entendimento do impacto das políticas públicas setoriais para a sociedade. As abordagens qualitativas podem contribuir para a compreensão dos processos que têm sido estabelecidos neste contexto, inclusive na articulação de novas categorias para o ESP.

Em termos teóricos, são bem-vindas análises políticas, sociais e econômicas para o termo. Nesta pesquisa, buscou-se a triangulação da teoria organizacional e da administração pública, no entanto, cabe o aprofundamento em matrizes da ciência política, como as teorias das políticas públicas, bem como entendimento dos processos de *accountability* para o controle democrático da administração pública. Há também espaço para a compreensão do fenômeno do ESP por abordagens fenomenológicas, no intuito de compreender a experiência da interação sujeito-sujeito.

Enfim, são inúmeras oportunidades teóricas, empíricas e metodológicas para a pesquisa sobre o ESP no Brasil. É relevante, neste contexto, o fato de o ESP se tornar, então, uma possibilidade na agenda de pesquisadores do campo de públicas. O interesse por este tipo de pesquisa pode ser motivado a partir da leitura e da reflexão dos pressupostos e resultados dessa tese. À guisa de uma reflexão final, observa-se que o ESP pode figurar como um elemento para desatar o nó górdio que se encontra na administração pública atual. É sabido que, apesar de a gramática política brasileira ser um mecanismo de entrave para o desenvolvimento de uma gestão pública de resultados, a ressignificação do ESP

representa uma possibilidade objetiva para o redimensionamento das estratégias e dos relacionamentos presentes na administração pública. É, enfim, uma alternativa para o desenvolvimento da administração pública no Brasil, capaz de gerar tanto resultados gerenciais, políticos, econômicos, culturais, turísticos e a preservação da cultura e anseios locais.

Conclui-se, dessa maneira, que o problema de pesquisa levantado nesta tese representa um desafio constante para os pesquisadores do campo de públicas. A formação pública sobre o ESP, no entanto, pode representar uma busca por resultados na administração pública. Tanto pesquisadores quanto gestores públicos têm a possibilidade de repensar os processos de incorporação de políticas e práticas empreendedoras, atentando para a manutenção da cultura local e regional. Portanto, relativizar as contribuições do ESP é um aspecto essencial para que seja mantida uma gestão pública de resultados, mas, principalmente, democrática.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, E. Management fashion. **Academy of Management Review**, Mississippi, v. 21, n. 1, p. 254-285, 1996.

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, 1., 2001, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2001. 1 CD-ROM.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec; EDUSP, 1998. 256 p.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, p. 67-86, 1967-2007. Edição Especial Comemorativa.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Ed.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

ALMEIDA, L. L.; MERLO, A. R. C. Manda quem pode, obedece quem tem juízo: prazer e sofrimento psíquico em cargos de gerência. **Caderno de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 139-157, 2008.

ANALOU, F.; MOGHIMI, S. M.; KHANIFAR, H. Public sector managers and entrepreneurship in Islamic Republic of Iran. **Journal of Management Development**, Raleigh, v. 28 n. 6, p. 522-532, 2009.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

ANDREWS, C. W. Revisiting Guerreiro Ramos's new science of organization through Habermasian lenses: a critical tribute. **Administrative Theory & Praxis**, Davis, v. 22, n. 2, p. 246-272, 2000.

ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 1998.

ARAÚJO, G. C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

ARDICHVILI, A.; CARODOZO, R.; RAY, S. A theory of entrepreneurial opportunity identification and development. **Journal of Business Venturing**, New York, v. 18, n. 1, p. 105-123, 2003.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 112-141, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 95, p. 39-57, mar. 2013.

ARRETCHE, M. T. S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 69-85, jun. 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.abm.org.br/>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. **Histórico**. Disponível em: <<http://portalamm.org.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

AZEVÊDO, A. **A sociologia antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos**. 2006. 355 p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

AZEVÊDO, A.; ALBENAZ, R. O. A redução sociológica em status Nascenti: os estudos literários de Guerreiro Ramos publicados na Revista Cultura Política. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 47-68, jan./mar. 2010.

BAEZ, B.; ABOLAFIA, M. Y. Bureacratic entrepreneurship and institutional change: a sense-making approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 12, n. 4, p. 525-552, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 223 p.

BARIANI, E. O longo caminho: Guerreiro Ramos e a sociologia da administração antes de A Nova Ciência das Organizações. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 17-28, jan./mar. 2010.

BARIANI, E. Nacional por depuração: Guerreiro Ramos e a redução sociológica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 28, p. 105-118, 2005.

BAUMOL, W. J. Entrepreneurship in economic theory. **The American Economic Review**, Nashville, v. 58, p. 64-71, 1968.

BAVA, S. C. A reapropriação das cidades: a democratização e a descentralização das cidades são uma resposta à crise de governabilidade que o predomínio da lógica de mercado impôs aos governos e à sociedade. **Cadernos Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 2, p. 18-21, 2001.

BELLONE, C. J.; GOERL, F. Reconciling public entrepreneurship and democracy. **Public Administration Review**, Washington, v. 52, p. 130-134, 1992.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. 220 p.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. 700 p.

BERGUE, S. T.; KLERING, L. R. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 137-155, jan./mar. 2010.

BERNIER, L.; HAFSI, T. The changing nature of public entrepreneurship. **Public Administration Review**, Washington, v. 67, n. 3, p. 488-503, 2007.

BITTAR, F. S. O.; BASTOS, L. T.; MOREIRA, V. L. Reflexões sobre o empreendedorismo: uma análise crítica na perspectiva da economia das organizações. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 7, n. 1, p. 65-80, mar. 2014.

BOAVA, D. L. T.; MACEDO, F. M. F. Empreendedorismo explicitado à maneira dos filósofos. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 5., 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ANPAD, 2011. p. 1-18.

BOAVA, D. L. T.; MACEDO, F. M. F.; ICHIKAWA, E. Y. Guerreiro Ramos e a fenomenologia: redução, mundo e existencialismo. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 69-83, jan./mar. 2010.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública?: uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-85.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, 2010.

BOX, R. C. **Critical social theory in public administration**. New York: M. E. Sharpe, 2005. 176 p.

BOYETT, I. The public sector entrepreneur: definition. **International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research**, Bingley, v. 3, n. 2, p. 77-92, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, crise e reforma: In: D'INCAO, M. A.; 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, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP; Editora 34, 1998. 368 p.

BRYNER, G. C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 39-50.

BULA, H. O. Evolution and theories of entrepreneurship: a critical review on the Kenyan perspective. **International Journal of Business and Commerce**, Lahore, v. 1, n. 11, p. 81-96, July 2012.

BULL, I.; WILLARD, G. E. Towards a theory of entrepreneurship. **Journal of Business Venturing**, New York, v. 8, p. 183-195, 1993.

BURGELMAN, R. A.; SAYLES, L. R. **Inside corporate innovation strategy, structure and managerial skills**. New York: The Free, 1986. 240 p.

BURT, R. S. The social structure of competition. In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Ed.). **Networks and organizations**: structure, form, and action. Boston: Harvard Business School Press, 1992. p. 65-103.

CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. Para inglês ver: importando tecnologia gerencial no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Transformação e realidade organizacional**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 1999. p. 26-45.

CAMARA, L. M. Ecos da contribuição de Guerreiro Ramos para a divulgação da obra de Weber no campo de estudos organizacionais (EOs). **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 315-31, jan./fev. 2012.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados - Revistas de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAMPELLO DE SOUZA, M. do C. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-122.

- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 256 p.
- CARVALHO, J. M. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia história**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 141-157, jun. 2011.
- CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para debate. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 19-29.
- CARVALHO JÚNIOR, G. de. **Direito tributário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 160 p.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. São Paulo: Vozes, 2008. p. 295-316.
- CHANLAT, J. F. Quais carreiras e para qual sociedade? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 13-20, jan./mar. 1996.
- COELHO, F. de S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, p. 1-21, 2008. Edição especial.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Boas práticas na gestão municipal: orientações e sugestões**. Brasília, 2009. 218 p.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Gestão municipal: projetos em ação**. Brasília, 2015a. 44 p.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/>>. Acesso em: 8 dez. 2015b.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nova administração pública: gestão municipal e tendências contemporâneas**. Brasília, 2008a. 64 p.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM: estratégias da gestão municipal para redução da pobreza no planeta até 2015**. Brasília, 2008b. 88 p.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Pauta municipalista 2015: XVIII marcha**. Brasília, 2015c. 88 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Planejamento municipal**. Brasília, 2013. 44 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Programa das Nações para o Desenvolvimento - PNUD**: relatório executivo de construção coletiva do diagnóstico municipal participativo para o desenvolvimento humano local. Brasília, 2012. 96 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS; SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MIRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Manual de desenvolvimento dos municípios**. Brasília, 2012. 130 p.

COSTA, A. de S. M.; BARROS, D. F.; SARAIVA, L. A. S. Management industry. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 1-6, jan./mar. 2014.

COSTA, A. M. da; BARROS, D. F.; CARVALHO, J. L. F. A dimensão histórica dos discursos acerca do empreendedor e do empreendedorismo. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 179-197, 2011.

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

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design**: choosing among five traditions. Thousand Oaks: Sage, 1997. 448 p.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. P. **Desinning and conducting mixed methods research**. London: Sage, 2007. 275 p.

CROWE, J. The forging of judicial, political entrepreneurship and the reforms of William Howard Taft. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 69, n. 1, p. 73-87, Feb. 2007.

CUNNINGHAM, J. B.; LISCHERON, J. C. Defining entrepreneurship. **Journal of Small Business Management**, Milwaukee, v. 29, n. 1, p. 45-67, 1991.

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

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. 368 p.

DENHARDT, R. **Teoria geral de organizações públicas**. 4. ed. São Paulo: Thomson/Wadsworth, 2012. 113 p.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006. 432 p.

DIEFENBACH, F. E. **Entrepreneurship in the public sector**: when middle managers create public value. Saint Gallen: Gabler Verlag Wiesbaden, 2011. 230 p.

DIEFENBACH, T. New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic enlightenment. **Public Administration**, Sussex, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.

DIVER, C. S. Engineers and entrepreneurs: the dilemma of public management. **Journal of Policy Analysis and Management**, Connecticut, v. 1, n. 3, p. 402-406, 1982.

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**, Baltimore, v. 34, n. 1, p. 123-173, 2010.

DOWBOR, L. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 31-42.

EDWARDS, C. et al. Public entrepreneurship: rhetoric, reality and context. **International Journal of Public Administration**, Orlando, v. 25, n. 12, p. 1539-1554, 2006.

ENGEL, E.; FISHER, R.; GALETOVIC, A. Privatizing highways in the United States. **Review of Industrial Organization**, Amsterdam, v. 29, n. 2, p. 27-53, Sept. 2006.

ENRIQUEZ, E. O homem do século XXI: sujeito autônomo ou indivíduo descartável. **RAE - Eletrônica**, São Paulo, v. 5, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em:  
<<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=4263&Secao=PENSATA&Volume=5&numero=1&Ano=2006>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

EXTON, R. The entrepreneur: a new breed of health service leader? **Journal of Health Organization and Management**, Chicago, v. 22, n. 3, p. 208-222, 2008.

FADUL, E. M. C.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. de A.; SILVA, L. P. da. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1437-1458, dez. 2012.

FADUL, E. M. C.; SILVA, M. A. M. Limites e possibilidades disciplinares da administração pública e dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 351-365, jul./ago. 2009.

FAIA, V. da S.; ROSA, M. A. G.; MACHADO, H. P. V. Alerta empreendedor e as abordagens causation e effectuation sobre empreendedorismo. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 18, n. 2, p. 196-216, abr. 2014.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2, 929 p.

FARAZMAND, A. The future of public administration: challenges and opportunities: a critical perspective. **Administration & Society**, Newbury, v. 44, n. 4, p. 487-517, 2012.

FARIA, J. H. de (Org.). **Análise crítica das teorias e práticas organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007. 342 p.

FARIA, J. H. de. Consciência crítica com ciência idealista: paradoxos da redução sociológica na fenomenologia de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 420-446, set. 2009.

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-39, set./out. 2011.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

FILGUEIRAS, F. de B. Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 347-363, maio/ago. 2012.

FINK, A.; WAGNER, R. E. Political entrepreneurship and the formation of special districts. **European Journal of Law and Economics**, Forthcoming, v. 35, n. 3, p. 427-439, June 2013.

FISCHER, T. A perduração de um mestre e uma agenda de pesquisa na educação de administradores: artesanato de si, memória dos outros e legados de ensino. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 209-219, jan./mar. 2010.

FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. Gestão social do desenvolvimento e interorganizações. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004. 408 p.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009. 196 p.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 26-37.

FREEMAN, J. R. State entrepreneurship and dependent development. **American Journal of Political Science**, New York, v. 26, n. 1, p. 90-112, Feb. 1982.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Carta aos candidatos à Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2015a.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Carta da FNP à sociedade brasileira**. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2015b.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Carta do III encontro dos municípios com o desenvolvimento sustentável.** Disponível em:

<<http://www.fnp.org.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2015c.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Histórico e visão.** Disponível em:

<<http://www.fnp.org.br/>>. Acesso em: 8 dez. 2015d.

FREYRE, G. **Casa grande & senzala.** Rio de Janeiro: Record, 1996. 768 p.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** Rio de Janeiro: Arte Nova, 1977. 236 p.

GIL, A. C. **Metodologia do ensino superior.** São Paulo: Atlas, 1990. 128 p.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOTTEMS, L. B. D. et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

GOULART, S.; CARVALHO, C. A. O pesquisador e o design da pesquisa qualitativa em administração. In: VIEIRA, M. M. V. F.; ZOUAIN, D. M. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

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, 2011.

GUERREIRO RAMOS, A. **Introdução crítica à sociologia brasileira.** Rio de Janeiro: ANDES, 1957. 292 p.

GUERREIRO RAMOS, A. Literatura latino-americana (I). **Cultura Política**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 3, p. 274-275, maio 1941.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989. 209 p.

GUERREIRO RAMOS, A. **A redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965. 273 p.

GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. **Empreendedores públicos no governo de Minas Gerais**: registro de uma experiência de resultados. Belo Horizonte: UFMG, 2010. 319 p.

GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Org.). **Estado para resultados**: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2010. 216 p.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2, 352 p.

HAIEK, F. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. 232 p.

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

HÉBERT, R.; LINK, A. In search of the meaning of entrepreneurship. **Small Business Economics**, Dordrecht, v. 1, p. 39-44, 1989.

HENISZ, W. J.; ZELNER, B. A.; GUIKKÉN, M. F. The world-wide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999. **American Sociological Review**, Washington, v. 70, n. 6, p. 871-897, 2005.

HISRICH, R. D.; PETERS, M. P. **Empreendedorismo**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 480 p.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 249 p.

HÖLZL, W. The economics of entrepreneurship policy: introduction to the special issue. **Journal of Industry, Competition and Trade**, Vienna, v. 10, n. 3/4, p. 187-197, 2010.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, London, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 328 p.

IMASATO, T.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Administrative reform and global managerialism: a critical analysis of three Brazilian reforms. **Canadian Journal of Administrative Sciences**, Halifax, v. 28, n. 2, p. 174-187, 2011.

JAVELINE, D. The role of blame in collective action: evidence from Russia. **The American Political Science Review**, Baltimore, v. 97, n. 1, p. 107-121, Feb. 2003.

JONES, P. The appeal of the political entrepreneur. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 8, n. 4, p. 498-450, 1978.

JUN, J. S. **The social construction of public administration: interpretive and critical perspectives**. Albany: State University of New York Press, 2006. 326 p.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35-45, nov./dez. 2000.

JUSTEN, C. E.; MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O. Beyond double consciousness: social management and the epistemological anterooms. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 237-251, jun. 2014.

KASDAN, D. O. "Great books" of public administration, 1990-2010: revisiting Sherwood's survey in the wake of reinventing government. **Administration & Society**, Newbury, v. 44, n. 2, p. 625-639, Nov. 2012.

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

KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination? **Journal of Small Business and Enterprise Development**, Bingley, v. 16, n. 1, p. 26-46, 2009.

- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 75-122.
- KILDUFF, M.; TSAI, W. **Social networks and organizations**. London: Sage, 2003. 172 p.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Harper Collins, 2003. 240 p.
- KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2007. p. 225-245. (Coletânea, 2).
- KIRZNER, I. M. **Perception, opportunity, and profit: studies in the theory of entrepreneurship**. Chicago: The University of Chicago Press, 1979. 274 p.
- KLEIN, P. G. Opportunity discovery, entrepreneurial action, and economic organization. **Strategic Entrepreneurship Journal**, Chicago, v. 2, p. 175-190, 2008.
- KLEIN, P. G. et al. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Review**, Malden, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2010.
- KNIGHT, F. H. **Risk, uncertainty and profit**. New York: A. M. Kelley, 1921. 445 p.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.
- KUHNERT, S. An evolutionary theory of collective action: Schumpeterian entrepreneurship for the common good. **Constitutional Political Economy**, Richmond, v. 12, n. 1, p. 13-29, Mar. 2001.
- LANNA, M. P. D. **A dívida divina: troca e patronagem no nordeste brasileiro**. Campinas: UNICAMP, 1995. 249 p.
- LEADBEATER, C. **The rise of the social entrepreneur**. London: Demos, 1997. 94 p.
- LEARMONTH, M. Doing things with words: the case of management and administration. **Public Administration**, London, v. 83, n. 3, p. 617-637, 2005.

LEITE, J. C. do P. Guerreiro Ramos e a importância do conceito de redução sociológica no desenvolvimento brasileiro. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-83, jan./mar. 1983.

LEITE, L. Q. **Um empreendedor de políticas públicas em ação**: Bresser Pereira e a reforma da administração pública de 1995 no Brasil. 2014. 159 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014a.

LEITE, L. Q. Entrevista: reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, jul./ago. 2014b.

LOPES, F. D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1007-1035, 2009.

LUKE, B.; VERREYNNE, M. L. Exploring strategic entrepreneurship in the public sector. **Qualitative Research in Accounting & Management**, Exeter, v. 3, n. 1, p. 4-26, 2006.

LUSTOSA DA COSTA, F. 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, 2008.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 256 p.

MAFFEZZOLLI, E. C. F.; BOEHS, C. G. E. Uma reflexão sobre o estudo de caso como método de pesquisa. **Revista FAE**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 95-110, 2008.

MARCELINO, G. F. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: FUNCEP, 1988. 175 p.

MARK, L. The favored status of the State entrepreneur in economic development programs. **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, v. 7, n. 4, p. 422-430, 1959.

- MARQUES, Â. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: \_\_\_\_\_. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 11-28.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220 p.
- MARTES, A. C. B. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 254-270, abr./jun. 2010.
- MARTIN, A.; THOMAS, D. Two-tiered political entrepreneurship and the congressional committee system. **Public Choice Received**, Utah, v. 154, n. 1, p. 21-37, Jan. 2013.
- MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. (Ed.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 1-12.
- MATTOS, P. L. C. L. de. Os resultados desta pesquisa (qualitativa) não podem ser generalizados: colocando os pingos nos is de tal ressalva. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 450-468, jul. 2011. Edição especial.
- MCCLELLAND, D. C. **The achieving society**. New York: Irvington, 1961. 530 p.
- MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, jun. 2013.
- MEIHY, J. C. S.; RIBEIRO, S. L. S. **Guia prático de história**. São Paulo: Contexto, 2011. 208 p.
- MELO, J. T. de A. **Direito constitucional do Brasil**. São Paulo: Del Rey, 2008. 1384 p.
- MENEGON, V. M. Por que jogar conversa fora?: pesquisando no cotidiano. In: SPINK, M. J. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no**

**cotidiano:** aproximações teóricas e metodológicas. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 215-241.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. São Francisco: Jossey-Bass, 1998. 275 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 Advance**, Lawrence, v. 22, n. 4, p. 761-792, Apr. 2012.

MORAIS, M. C. A. et al. Polissemias do empreendedorismo no setor público. **REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 141-166, jan. 2015.

MORAIS, M. C. A.; VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. Meta-análise da produção científica internacional sobre empreendedorismo no setor público: o que tem sido escrito acerca disso? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-18.

MORRIS, J. C. Government and market pathologies of privatization: the case of prison privatization. **Politics & Policy**, Atlanta, v. 35, n. 2, p. 318-341, May 2007.

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, San Francisco, v. 24, n. 1, p. 71-79, 1999.

MOURA-PAULA, M. J. de; FERRAZ, D. L. da S. Silêncio organizacional: introdução e crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 516-529, jul./set. 2015.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

NOHRIA, N. Introduction: is a network perspective a useful way for studying organizations? In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Ed.). **Networks and organizations: structure, form, and action**. Boston: Harvard Business School Press, 1992. p. 1-22.

NUNBERG, B. **Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos**. Brasília: ENAP, 1998. 90 p. (Cadernos ENAP, 14).

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 89 p.

OLIVAL, A. de A.; SPEXOTO, A. A.; RODRIGUES, J. A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, dez. 2007.

OLIVEIRA, S. R. de; PICCINI, V. C. Validade e reflexividade na pesquisa qualitativa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 88-89, mar. 2009.

OLIVIERI, C. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 567-88, jul./ago. 2006.

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

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutional forms of collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 298 p.

OSTROM, E. **Public entrepreneurship: a case study in ground water basin management**. 1964. 698 p. Thesis (Ph.D. in Polity Science) - University of California, Los Angeles, 1964.

PAGE, S. What's new about the new public management?: administrative change in the human services. **Public Administration Review**, Washington, v. 65, n. 6, p. 713-727, 2005.

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

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R. Abordagens teóricas da gestão social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 221-236, jun. 2014.

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

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PIRES, V. et al. Dossiê: campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 6, n. 3, p. 109-167, jul./set. 2014.

PIZZA JÚNIOR, W. Guerreiro Ramos, administração e ciências sociais. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 201-208, jan./mar. 2010.

POLLITT, C. Is the emperor in his underwear? na analysis of the impacts of public management reform. **Public Management**, Enschede, v. 2, n. 2, p. 181-199, 2000.

POWELL, W. W. Network dynamics and field evolution: the growth of inter-organizational collaboration in the life sciences. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 110, n. 4, p. 1132-1205, 2005.

PROVOST, C. State attorneys general, entrepreneurship, and consumer protection in the new federalism. **Publius: The Journal of Federalism**, Easton, v. 33, n. 2, p. 37-53, 2003.

RAADSCHELDERS, J. C. N. The future of the study of public administration: embedding research object and methodology in epistemology and ontology. **Public Administration Review**, Washington, v. 71, n. 6, p. 916-924, Nov./Dec. 2011.

RAADSCHELDERS, J. C. N. What are “great books” in the study of public administration?: some polemic thoughts about the surveys of Sherwood and Kasdan. **Administration & Society**, Newbury, v. 44, n. 7, p. 894-904, 2012.

RAINEY, H. G. **Understanding and managing public organizations**. 4<sup>th</sup> ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2009. 600 p.

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

RAUCH, A. et al. Entrepreneurial orientation and business performance: an assessment of past research and suggestions for the future. **Entrepreneurship Theory and Practice**, San Francisco, v. 33, n. 3, p. 761-787, 2009.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 200 p.

ROBERTS, N. C. Public entrepreneurship and innovation. **Policy Studies Review**, Denver, v. 11, n. 1, p. 55-74, 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**, v. 1, n. 2, p. 147-175, 1991.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RODRIGUEZ, C.; GIMENEZ, M. Empreendedorismo, acción gubernamental y academia: revisión de la literatura. **Innovar, Revista de Ciências Administrativas y Sociales**, Bogotá, v. 15, n. 26, p. 73-89, jul./dic. 2005.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 335-354.

ROURKE, F. E. Review of public entrepreneurship: toward a theory of bureaucratic political power by Eugene Lewis. **Political Science Quarterly**, New York, v. 96, n. 3 p. 490-491, 1981.

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

SANTIAGO, E. G. Vertentes teóricas sobre empreendedorismo em Shumpeter, Weber e McClelland: novas referências para a sociologia do trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 40, n. 2, p. 87-103, 2009.

SANTOS, L. S. **A tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo.** 2012. 262 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

SCHNEIDER, M.; TESKE, P. E.; MINTROM, M. **Publicentrepreneurs: agents for change in American government.** Princeton: Princeton University Press, 1995. 264 p.

SCHUMPETER, J. A. A resposta criadora na história econômica. In: LUCAS, F. (Org.). **Economia e ciências sociais.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development.** Cambridge: Harvard University Press, 1934. 255 p.

SCHWARTZMAN, S. Painel sobre a contribuição de Guerreiro Ramos para a sociologia brasileira. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 10-34, 1983.

SERVA, M. A importação de metodologias administrativas no Brasil: uma análise semiológica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 128-144, out./dez. 1992.

SHOCKLEY, G. E.; FRANK, P. M.; STOUGH, R. R. Toward a theory of public sector entrepreneurship. In: ANNUAL MEETING: BIG IDEAS IN A SMALL WORLD, 7., 2002, Boston. **Proceedings...** Boston: NCIIA, 2002. 1 CD-ROM.

SILVA, I. G. A reforma do Estado: a reforma do Estado brasileiro nos anos 90: brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 7, p. 1-15, 2001.

SILVA, L. R. do; SANTOS, M. M. dos; SANTOS, S. C. dos. A divisão de poderes: de Montesquieu aos nossos dias. **Cadernos de Graduação - Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 1, n. 14, p. 1991-200, out. 2012.

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 3, p. 241-250, jul./set. 2009.

SOARES, L. A. A. Guerreiro Ramos: a trajetória de um pensamento. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 33-50, abr./jun. 1995.

SOBOLL, L. A.; FERRAZ, D. L. da S. (Org.). **Gestão de pessoas: armadilhas da organização do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2014. 288 p.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, G. C. de; ORNELAS, A. L. Alberto Guerreiro Ramos e a autonomia dos estudos organizacionais críticos brasileiros: esboços de uma trajetória intelectual. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 438-461, set. 2015.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995. 192 p.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

STEVENSON, H. H.; JARILLO, J. C. A paradigma of entrepreneurship: entrepreneurial management. **Strategic Management Journal**, Sussex, v. 11, p. 17-27, 1990.

STOKER, G. Public value management: a new narrative for networked governance? **The American Review of Public Administration**, Chicago, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

STUMPF, I. R. C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 51-61.

SWEDBERG, R. The social view of entrepreneurship: introduction and theoretical applications. In: \_\_\_\_\_. **Entrepreneurship: the social science view**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 7-44.

TANG, J.; KACMAR, K. M.; BUSENITZ, L. Entrepreneurial alertness in the pursuit of new opportunities. **Journal of Business Venturing**, New York, v. 27, n. 1, p. 77-94, 2012.

TASCHNER, G. Cultura do consumo, cidadania e movimentos sociais. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 47-52, jan./abr. 2010.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, S. M. F. O desafio da gestão de redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2002. 1 CD-ROM.

TENÓRIO, F. G. O drama de ser dois: um sociólogo engravatado. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 29-46, jan./mar. 2010.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JUNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 7-23.

TENÓRIO, F. G.; PINHO, J. A. G. de. Apresentação. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 1, jan./mar. 2010.

TICHY, N.; TUSCHMAN, M.; FOMBRUM, C. Social network analysis for organization. **Academy of Management Review**, Mississippi, v. 4, n. 4, p. 507-519, 1979.

TOMIO, F. R. de L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 123-148, jun. 2005.

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

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VILAS BOAS, A. A.; ANDRADE, R. O. B. **Gestão estratégica de pessoas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 256 p.

VILAS BOAS, A. A.; DIAS, T. R. F. V.; AMTMANN, R. Competencies of Small Business' owners in the Upper Peninsula of Michigan, USA and companies winning the top prize in Brazil. **Entrepreneurial Executive**, Candler, v. 19, p. 47-67, 2014.

VILHENA, R. et al. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 367 p.

WAGNER, R. E. Pressure groups and political entrepreneurs: a review article. **Papers on Non-Market Decision Making**, Richmond, v. 1, n. 1, p. 161-170, 1966.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: EdUnB, 1999. v. 2, 584 p.

WESTLUNDH, H. Multidimensional entrepreneurship: theoretical considerations and Swedish empirics. **Regional Science Policy & Practice**, Açores, v. 3, n. 3, p. 199-218, Aug. 2011.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, New York, v. 2, n. 2, p. 197-222, June 1887.

WOOD JÚNIOR, T.; PAULA, A. P. P. de. Pop management: contos de paixão, lucro e poder. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 39-51, 2002.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014. 200 p.

YOUNG, R. C.; FRANCIS, J. D.; YOUNG, C. H. **Entrepreneurship, private and public**. Lanham: University Press of America, 1999. 253 p.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.

ZAHRA, S. A. Predictors and financial outcomes of corporate entrepreneurship: an exploratory study. **Journal of Business Venturing**, New York, v. 6, p. 259-285, 1991.

ZAMPETAKIS, L. A.; MOUSTAKIS, V. S. An exploratory research on the factors stimulating corporate entrepreneurship in the Greek public sector. **International Journal of Manpower**, Bingley, v. 31, n. 8, p. 871-887, 2010.

ZAMPETAKIS, L. A.; MOUSTAKIS, V. S. Fostering corporate entrepreneurship through internal marketing: implications for change in the public sector. **European Journal of Innovation Management**, London, v. 10, n. 4, p. 413-433, 2007.

ZERBINATI, S.; SOUITARIS, V. Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments. **Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal**, Aberdeen, v. 17, n. 1, p. 43-64, 2007.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, jun. 2012.

## ANEXO 1

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### **Campo 1 – Percepção consciente do contexto sócio histórico do Município**

- Você poderia me **contar a história** do município, destacando momentos críticos, etapas, acontecimentos, datas, estabelecimentos de parcerias e mudanças de foco no que tange à profissionalização da gestão?

Desdobramento...

- Quais foram os principais desafios enfrentados e como eles foram superados ao longo da história? Que práticas foram adotadas para solucionar esses problemas e aproveitar as oportunidades?

#### **Campo 2 – Percepção do conceito de Empreendedorismo e representação municipal**

- Em sua opinião, o que é Empreendedorismo Público? Como é percebido na sua prática de gestor?
- Em sua opinião, qual o papel da CNM, FNP, ABM, AMM e Sebrae no contexto municipal brasileiro?
- Qual a relação do papel destas organizações com o fomento do empreendedorismo no contexto municipal brasileiro?

-

#### **Campo 3 – Parcerias e projetos de fomento ao empreendedorismo no setor público**

- Que tipo de projetos e parcerias têm sido estabelecidos com as representações municipais no fomento a práticas empreendedoras? Eles existem?

- Em sua percepção, que tipo de contribuição o fomento ao empreendedorismo pode trazer à administração pública, sobretudo nos municípios?
- Especificamente, é possível perceber práticas empreendedoras em seu local de trabalho? No seu município? Que tipo de ganho é mais importante?
- Em sua opinião, quais eventos críticos contribuem para a consolidação de práticas empreendedoras no município onde trabalha?

#### **Campo 4 – Permeabilidade das práticas empreendedoras em municípios no Brasil ao conteúdo estrangeiro**

- Quando, como e por que a gestão do município decidiu por difundir o empreendedorismo no contexto municipal?
- A gestão atual baseou-se em alguma experiência anterior? Se sim, qual?
- Que tipo de práticas foram implementadas? Você tem conhecimento de práticas de sucesso com essa experiência (empreendedorismo no setor público? Tem como disponibilizar os dados?)
- Qual a sua visão sobre do impacto gerado pelas práticas empreendedoras em municípios? Existem resultados já comprovados da efetividade destas práticas?

#### **Campo 5 – Engajamento sistemático e consciência crítica dos sujeitos envolvidos no processo de incorporação das práticas empreendedoras**

- De que maneira foram elaboradas as estratégias para implementação de práticas empreendedoras no seu município?
- Como foi o trabalho das equipes ou pessoas envolvidas no processo de elaboração e implementação destas práticas? Teve participação da

sociedade civil neste processo? De empresários? Qual foi o papel da prefeitura neste processo?

- Foram levadas em consideração as características regionais ou microrregionais do município?

**Campo 6 – Elementos centrais e caracterizadores das práticas empreendedoras**

- Em sua opinião, podemos encontrar um sentido essencial (uma motivação central) para o desenvolvimento de práticas empreendedoras no setor público?
- Qual o **ator** mais propício a empreender no setor público, sobretudo no contexto municipal?
- Quais barreiras mais comuns no município de Araponga? Quais são as estratégias utilizadas para sobrepor tais barreiras?
  - Qual o grau de absorção dos gestores públicos locais frente a esta mudança de percepção da administração pública?

**Campo 7 – Descreva, em poucas palavras finais, a sua percepção e compreensão da contribuição do empreendedorismo para o contexto dos municípios.**

## ANEXO 2

### QUESTIONÁRIO ONLINE

## Tese Empreendedorismo no Setor Público - Parceria UFJF/UFLA/AMM

Prezados (as), este formulário tem por objetivo captar a percepção de todos vocês quanto a aplicabilidade do conceito de empreendedorismo no setor público, sobretudo no contexto dos municípios brasileiros.

Inicialmente cabe informar que tive acesso ao email de vocês por meio de uma parceria entre a instituição na qual trabalho (Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF) e na qual estou cursando o Doutorado (Universidade Federal de Lavras - UFLA) e a Associação Mineira de Municípios. Na oportunidade deixo meus agradecimentos à Sra. Vivian Bellezzia, quem me passou o contato de todos vocês.

Para tanto, peço a gentileza que preencham os campos e tenham certeza que será uma contribuição singular para a construção da minha tese de doutorado e para a compreensão dos elementos que dão significado ao empreendedorismo em municípios no Brasil. Conto com a ajuda dos senhores (as).

Qual o nome do município na qual você participa?

Qual o nome da Associação microrregional na qual seu município participa?

Evidencie os três principais desafios enfrentados pelos municípios na atualidade conforme sua percepção.

- Captação de Recursos
- Relações Intergovernamentais
- Participação Social efetiva
- Capacitação técnica dos gestores
- Relações político/partidários
- Representatividade por meio das Associações Municipais
- Foco em resultados
- Cortes Orçamentários
- Outro:

11/03/2016

Tese Empreendedorismo no Setor Público - Parceria UFJF/FLAMM

Em uma escala de 1 a 9, marque o grau de contribuição da atuação de entidades representativas municipais para as conquistas e ou desafios impostos à realidade municipal.

1 2 3 4 5 6 7 8 9



Marque as organizações representativas dos municípios na qual você representa mantém diálogos e parceria.

- Frente Nacional de Prefeitos (FNP)
- Confederação Nacional de Municípios (CNM)
- Associação Brasileira de Municípios (ABM)
- Associação Mineira de Municípios (AMM)
- Frente Mineira de Prefeitos
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)
- Outro:

Em sua opinião o que é empreendedorismo? No contexto do setor público, é possível existir o empreendedorismo?

Marque três elementos que em sua opinião são essenciais para definir o empreendedorismo no setor público

- Crescimento Econômico
- Fator Político
- Capacitação
- Criatividade
- Inovação
- Coragem
- Pró atividade
- Mudanças estruturais
- Gestão pública para resultados
- Participação
- Crescimento profissional
- Outro:

Como as organizações representativas dos municípios contribuem para a incorporação do empreendedorismo no setor público?

- Fomento de práticas empreendedoras
- Articulação política

03/2016

Tese Empreendedorismo no Setor Público - Parceria UFPA/FLAMM

- Capacitação de gestores  
 Outro:

Em sua percepção, cite três contribuições centrais do fomento ao empreendedorismo à administração pública, sobretudo no contexto dos municípios?

- Foco em resultados  
 Desenvolvimento Social  
 Profissionalização da Gestão  
 Participação  
 Parcerias com o setor privado  
 Agilidade e senso de responsabilidade  
 Crescimento econômico  
 Criatividade  
 Busca por oportunidades  
 Outro:

Você tem conhecimento de práticas de implementação de políticas públicas empreendedoras? Você tem condições de citar exemplos?

Caso não tenha exemplos passe à próxima pergunta.

Em sua opinião, podemos encontrar uma motivação central para o desenvolvimento de práticas empreendedoras no setor público?

Qual o ator mais propício a empreender no setor público sobretudo no contexto municipal?

- Prefeito  
 Secretários de Governo  
 Pessoas que ocupam cargos de confiança  
 Pessoas que ocupam cargos de carreira  
 Empresas  
 Associações da Sociedade Civil  
 Outro:

02/03/2016

Tese Empreendedorismo no Setor Público - Parceria UFPA/FLAMM

Gostaria de fazer alguma observação, contribuição e ou acrescentar alguma informação?  
Utilize este espaço para fazer suas observações e contribuições.

Enviar

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

100% concluído.

Powered by

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.  
[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)