

EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO (ESP): ESBOÇANDO SENTIDOS E (DES) CONSTRUINDO O CONCEITO PARA A GESTÃO MUNICIPAL

ENTREPRENEURSHIP IN THE PUBLIC SECTOR (EPS): OUTLINING MEANINGS AND (UN) BUILDING THE MUNICIPAL MANAGEMENT CONCEPT

EMPRENDIMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO (ESP): ESBOZANDO SENTIDOS Y (DES)CONSTRUYENDO EL CONCEPTO PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

JOSIEL LOPES VALADARES

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), Professor Adjunto na Universidade Federal de Viçosa (UFV)

MAGNUS LUIZ EMMENDOERFER

Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professor Associado na Universidade Federal de Viçosa (UFV)

ALESSANDRO CARLOS DA SILVA JUNIOR

Doutorando em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)

RESUMO: Esta pesquisa emerge com o objetivo refletir sobre os sentidos, contributos e limitações do ESP no contexto municipal brasileiro. Metodologicamente, é uma pesquisa qualitativa a partir de dados documentais, entrevistas, questionários semiestruturados e observações direta. Os principais sentidos do empreendedorismo tomado no contexto analisado foram: a) uma cultura de resultados; b) uma crença; c)



uma ação tecnopolítica; d) uma perspectiva administrativa/gerencial; e) parcerias com o setor privado; f) governança em rede; g) mobilização e a captação de novos recursos; h) negociações governamentais; i) criação de leis flexíveis e; j) medida de controle e *accountability*. Como contribuição central, destaca-se a possibilidade de repensar os processos de incorporação de políticas e práticas empreendedoras na administração pública, atentando-se para a manutenção da cultura local.

Palavras-chave: Município; Empreendedorismo Público; Administração Pública; Governo Local.

ABSTRACT: *This research emerges with the aim of reflecting on the meanings, contributions and limitations of ESP in the Brazilian municipal context. Methodologically, it is a qualitative research based on documentary data, interviews, semi-structured questionnaires and direct observations. The main meanings of entrepreneurship taken in the analyzed context were a) a culture of results; b) a belief; c) a technopolitical action; d) an administrative/managerial perspective; e) partnerships with the private sector; f) network governance; g) mobilization and capture of new resources; h) government negotiations; i) creation of flexible laws and; j) measure of control and accountability. As a central contribution, the possibility of rethinking the processes of incorporating entrepreneurial policies and practices in public administration stands out, paying attention to the maintenance of local culture.*

Keywords: *Municipality; Public Entrepreneurship; Public Administration; Local Government.*

RESUMEN: *Esta investigación surge con el objetivo de reflexionar sobre los significados, contribuciones y limitaciones de la ESP en el contexto municipal brasileño. Metodológicamente, es una investigación cualitativa basada en datos documentales, entrevistas, cuestionarios semiestructurados y observaciones directas. Los principales significados de emprendimiento tomados en el contexto analizado fueron: a) cultura de resultados; b) una creencia; c) una acción tecnopolítica; d) una perspectiva administrativa/gerencial; e) alianzas con el sector privado; f) gobernanza de la red; g) movilización y captación de nuevos recursos; h) negociaciones gubernamentales; i) creación de leyes flexibles y; j) medida de control y rendición de cuentas. Como aporte central, se destaca la posibilidad de repensar los procesos de incorporación de políticas y prácticas emprendedoras en la gestión pública, atendiendo al mantenimiento de la cultura local.*

Palabras-claves: *Condado; Emprendimiento Público; Administración Pública; Gobierno local.*



1 INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil tem passado por mudanças que tem gerado desdobramentos nas organizações, atores, discursos e sistemas pertencentes ao contexto das instituições públicas. Além disso, a crise financeira, econômica e política, a agenda de reformas, inovações institucionais, um maior nível de participação da sociedade civil, a sofisticação das tecnologias gerenciais e as mudanças na estrutura e relações de trabalho neste setor, culminam por fornecer um processo de mudanças que desafiam a governança democrática e eficiente.

Segundo a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) “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, 2015, p. 1), cuja realidade tem sido agravada com a pandemia da COVID-19 (FNP, 2021). Neste sentido, a busca de possibilidades alternativas para o desenvolvimento de uma gestão pública responsável e efetiva (WEISS, 2021), levando em consideração os distintos interesses permeáveis na administração pública, torna-se ainda mais central na contemporaneidade (ABRUCIO et al., 2010).

Para analisar essas mudanças, é relevante ater-se ao percurso histórico de modernização da administração pública brasileira. Nos mais de vinte e cinco anos que se passaram desde a criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), pode-se observar um dos impactos mais evidentes da chamada Reforma Gerencial: a incorporação de conceitos, práticas e desafios que antes não constituíam elementos caracterizadores das organizações públicas (BERGUE; KLERING, 2010).

O tema empreendedorismo, tomou protagonismo entre as práticas incorporadas no setor público, principalmente a partir das influências de países centrais como Inglaterra e Estados Unidos (DIEFENBACH, 2011). A busca por incorporar o empreendedorismo no setor público se configurou numa tentativa de renovar a linguagem e o discurso na administração pública no intuito de propor novas soluções para velhos problemas encontrados na gestão pública (EMMENDOERFER, 2019; MORAIS et al., 2015).



Neste sentido, a ação empreendedora no setor público, é caracterizada como uma força motriz para a concepção, introdução e execução de novas ideias, a partir da inovação, proatividade e comportamento de risco nas organizações públicas (MOON et al., 2020). Para Dimenski, Gjurovski e Memeti (2020), o principal motivo para a aplicação do empreendedorismo no setor público é a criação de valor público para a sociedade, objetivando satisfazer os interesses dos cidadãos, envolvendo a introdução de novas ferramentas de gestão e ocasionando em mudança na mentalidade dos servidores públicos, modificando a forma de se enxergar os problemas públicos, para responder de forma rápida e eficiente aos problemas. Todo esse processo, conduz à formação de um Estado ou Governo Empreendedor moderno, orientado pela missão de construir políticas e instituições que respondam proativamente às incertezas do desenvolvimento tecnológico e da inovação (MAZZUCATO, 2014).

Apesar dos efeitos colaterais evidenciados na literatura no que tange ao governo empreendedor (DIEFENBACH, 2009; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015), a atual crise dos entes da Federação Brasileira, sobretudo nos governos subnacionais, maximizada pelo cenário pandêmico, tem se configurado como uma oportunidade para o fortalecimento desse discurso (KARNSOMDEE, 2022).

Neste sentido, 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 de políticas públicas e comportamento empreendedor em âmbito municipal tem revelado um caráter aglutinador de interesses, tanto do poder Executivo quanto do Legislativo e das organizações empresariais municipais.



Considerando a delimitação acima, desta maneira, questiona-se: Quais os sentidos, contributos e limitações do empreendedorismo no contexto da gestão municipal?

Sendo assim, este artigo tem por objetivo refletir sobre os sentidos, contributos e limitações do empreendedorismo no contexto gestão municipal, a partir de evidências observadas em municípios de pequeno porte no Estado de Minas Gerais, Brasil. Justifica-se a realização desta pesquisa, dada a incipiência de estudos sobre o empreendedorismo no setor público, sobretudo em âmbito municipal (KARNSOMDEE, 2022; MORAIS et al., 2020), além de ser um assunto ainda controverso e passível de críticas quanto à sua manifestação, dadas as características distintivas em relação ao setor privado e o fato de que o empreendedorismo poderia fortalecer as elites do poder, privilegiando benefícios individuais (COSTA, 2021; MONTIEL MÉNDEZ; CLARK; CALDERÓN MARTÍNEZ, 2020). Dada essa problemática, observa-se a necessidade de uma maior compreensão dos contributos e limitações do empreendedorismo para gestão pública municipal, principalmente para municípios de pequeno porte.

Ademais, conforme salientado por Melissanidou e Johnston (2019) e Silva (2017), estudar as facetas do empreendedorismo na gestão pública municipal é uma oportunidade para compreender como as organizações tem respondido aos problemas complexos (restrição fiscal, crises de saúde pública, transformações tecnológicas e econômicas, etc.) e atendido de forma eficiente às demandas cidadãos, em interface com a racionalidade instrumental presente nas organizações públicas, que tendem à manutenção do status quo e aversão aos riscos e a mudanças.

Quanto à estrutura deste artigo, além desta introdução que objetivou contextualizar o tema, apresentar o objetivo da pesquisa e as justificativas para a sua realização, na próxima seção serão apresentados os elementos teóricos que balizarão as discussões dos resultados, sobre a gênese e natureza do Empreendedorismo no Setor Público. Na sequência, serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados. Posteriormente, serão apresentados e discutidos os resultados, seguido pelas conclusões e considerações finais.



2 EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO (ESP)

Em termos conceituais, o ESP é definido pela ação do empreendedor, ou seja, o agente que percebe e age sob uma oportunidade inexplorada de ação (EMMENDOERFER, 2019). Além disso, o fenômeno do ESP pode ser visto no setor público de forma direta e indireta. A perspectiva direta representa a explícita alocação de recursos financeiros, estruturais e de pesquisa em determinada ação empreendedora. Já a perspectiva indireta, é a ação compartilhada do setor público com organizações do setor privado (como as parcerias-público-privadas) ou até mesmo do terceiro setor (LEYDEN; LINK, 2015; MORAIS et al., 2015).

Segundo Klein et al., (2010) a própria desaceleração da economia mundial, após 2008, tem elevado o interesse de implementar essa filosofia de governo, pois uma série de novas questões tem impactado o setor público e a relação entre os setores público e privado. 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 direciona a atuação dos governos para uma forma mais empresarial, legitimando a iminente discussão do ESP (DIEFENBACH, 2011; MCSWEENEY; SAFAI, 2019). Evidências 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).

A noção de ESP, embora seja apresentada sob um caráter progressista e contemporâneo pelos gestores públicos, não é um conceito novo (EMMENDOERFER, 2019; KLEIN et al., 2010). 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 em 1964, Elinor Ostrom escreveu sua dissertação, denominada *Public entrepreneurship*, 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, o contexto da época não contribuiu para a real incorporação e instrumentalização do conceito nas organizações públicas, tornando a década seguinte mais propícia para que as ideias e os modelos de empreendedorismo tomassem centralidade. Impulsionadas por mudanças contextuais importantes (como a ascensão do neoliberalismo e do discurso da terceira via), as teorias do ESP começaram a tomar forma (DIEFENBACH, 2011).

Um dos fatores que catalisou o ESP como uma possibilidade de renovação da administração pública foi o movimento da *New Public Management* (NPM). 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). Para Diefenbach (2009) 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, o ESP tornou-se uma alternativa para a difusão de uma filosofia de gestão 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. Estas decisões, no entanto, não relativizaram potenciais limitações da incorporação de uma visão privada no setor público, tornando a retórica do ESP uma alternativa clássica para o discurso de governistas (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).



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 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). 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 (produtos, processos e serviços) tanto para organizações públicas como as do setor privado (KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009; KRAUS et al., 2019).

John Kingdon (2003) introduziu o 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.

Nesta perspectiva, o empreendedor político passa a ser concebido como 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 (JONES, 1978). Os empreendedores de políticas públicas têm papel fundamental no alcance dos resultados das políticas públicas, ou seja, é estratégico na implementação, em momento oportuno, de ações inovadoras, soluções para problemas existentes e a inclusão de determinado tema na agenda governamental (NALDI; LARSSON; WESTLUND, 2020).

Na literatura sobre administração pública, o foco de pesquisa deslocou-se, passando dos políticos para os gestores públicos (ZERBINATI; SOUITARIS, 2007). Ramamurti (1986) define os empreendedores públicos como os indivíduos que buscam iniciar, manter ou contribuir para que as organizações do setor público se



tornem mais focadas em seus resultados. Nesse movimento, mais marcante após a década de 1990, surgem obras interessantes sobre o assunto, com foco baseado, principalmente, em experiências empíricas de alguns governos, deixando a pesquisa acadêmica formal em segundo plano (ZERBINATI; SOUITARIS, 2007).

O surgimento do interesse pelo ESP levantou o debate sobre a responsabilidade democrática dos gestores públicos. No entanto, alguns autores, como Kearney, Hisrich e Roche (2009), evidenciaram que as diferenças entre os setores público e privado não permitiam a adoção do ESP. Nesta linha, os autores argumentam 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 autor-realização. Isto transformaria o empreendedor público numa espécie de camaleão. Em outras palavras, o empreendedor público seria um ator capaz de mover o interesse público a seu próprio favor.

Para 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. 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. 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.

No caminho de definição do ESP, é possível observar que a literatura se apresenta limitada, diversificada e polissêmica (MORAIS et al., 2015; TEIXEIRA et al., 2019). 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, promovendo a atualização das instituições públicas.

Embora o empreendedorismo público seja evidenciado em diferentes níveis de governo, o nível municipal requer atenção teórica e prática, dadas as limitações que permeiam este nível de governo. Em um estudo recente, Valadares, Macedo e Melo (2022), ao analisarem o empreendedorismo público municipal na literatura, evidenciaram deficiências estruturais importantes neste nível de governo, tais como a falta de capacitação dos gestores, falta de articulação efetiva com outros níveis de governo, falta de incentivo à proatividade e participação, além de aspectos econômicos e políticos, tais como crises financeiras e comportamentos e arranjos oriundos desse problema.

Essas deficiências identificadas, reforçam a necessidade de se explorar na literatura o tema do empreendedorismo público a nível municipal, dada a proximidade com os problemas públicas e as demandas cidadãos. No entanto, as pesquisas neste nível ainda permanecem sub-investigadas (NALDI; LARSSON; WESTLUND, 2020).

Os estudos existentes têm evidenciado a relação do empreendedorismo público com a remunicipalização, objetivando promover inovações e geração de valor público (KRAUS et al., 2019; LINDHOLST, 2019); o papel das ações empreendedoras no desenvolvimento de pequenas cidades em situações de vulnerabilidade (NALDI;



LARSSON; WESTLUND, 2020); a análises dos fatores condicionantes do empreendedorismo público municipal (RIVERA; LANDAHL, 2019); a relação do empreendedorismo como a melhoria da eficiência das organizações públicas (MELISSANIDOU; JOHNSTON, 2019); o papel do empreendedorismo público no desenvolvimento econômico de municípios (ROSSITER; SMITH, 2017); e a relação com a governança municipal (SILVA, 2017).

Além dos aspectos apresentados, outros estudos têm analisado a ação empreendedora como instrumento para potencializar resultados ou modificar a forma de se estruturar políticas públicas, relacionando-se com temas como cultura (TEIXEIRA et al., 2019); meio ambiente (MOURAD; ANDRADE; GONÇALVES, 2019); esporte (BORGES; CAPPELLE, 2020; MCSWEENEY; SAFAI, 2019); e educação (SANTOS et al., 2020).

De modo geral, a partir do que foi exposto, observa-se que o ESP tem se tornando um importante campo de estudos, mas ainda há a necessidade de discussão quanto às suas conceituações teóricas, abordagens, contributos e possibilidades de análise relacionadas ao nível municipal, envolvendo transformações em processos, melhoria da eficiência organizacional, bem como na potencialização dos resultados das políticas públicas, por meio da prestação de serviços de forma ágil, responsiva e inovadora. Neste sentido, esta fundamentação teórica buscou evidenciar parte desses elementos e na próxima seção apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearam a operacionalização desta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista o objetivo norteador desta pesquisa, de refletir sobre os sentidos, contributos e limitações do empreendedorismo no contexto da gestão municipal, a pesquisa se classifica como qualitativa, de cunho descritivo. Para a coleta de dados utilizou-se de fontes bibliográficas, documentais, entrevistas em profundidade, questionários estruturados e observação direta. Em termos de unidades de análise, para retratar o atual contexto municipal, a pesquisa foi construída a partir



de duas perspectivas (Quadro 1). Os motivos da escolha dessas, na visão de Creswell (1997), devem ser evidenciados de forma clara para que se possa compreender a qualidade do método proposto.

Quadro 1: Unidades de análise

NÍVEL	UNIDADES DE ANÁLISE	JUSTIFICATIVA
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 dos 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 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.
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 compreender 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.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No nível 1 foram pesquisados documentos e realizadas entrevistas nas principais organizações representativas dos municípios no Brasil como a CNM, FNP, ABM e AMM. Foram visitadas duas organizações *in loco*. No nível 2, os dados advêm sobretudo de entrevistas, questionários semiestruturados e observação direta, por disponibilidade e acessibilidade dos participantes. Neste nível obteve-se a opinião de mais de 61 atores – prefeitos, secretários municipais e chefes de gabinete - perfazendo a visão da gestão de 53 municípios de Minas Gerais. Além disso, foram construídos diários de campo detalhando todo o processo de pesquisa. Portanto, no balanço geral foram realizadas 25 entrevistas, 39 questionários semiestruturados e



construídos 19 diários de campo. No Quadro 2 é possível ver o perfil dos entrevistados.

Quadro 2: Perfil dos entrevistados

CARGO/FUNÇÃO	ATUAÇÃO	CÓDIGO
Coordenadoria	Projetos	E1
Assessoria	Projetos	E2
Assessoria	Áreas Técnicas	E3
Gestão	Educação; Agricultura e Meio Ambiente; Agricultura	E4, E8, E11
Prefeitura	Governo	E5, E14
Secretariado	Turismo; Governo; Saúde; Cultura; Finanças; Educação; Administração; Educação; Turismo e Esporte; Desenvolvimento Econômico	E6, E7, E10, E12, E13, E17, E18, E19, E22, E24, E25
Chefe de Gabinete	Governo	E9, E15, E20, E23
Assessoria	Jurídico	E16
Vice-Prefeito	Governo	E21

Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da Pesquisa.

Para resguardar o anonimato dos participantes, ao mencionar a fala eventual de algum entrevistado, além de suprimir o período da realização da pesquisa, utilizou-se a codificação: E1 para o Entrevistado 1; E2 para o Entrevistado 2..., E25 para o Entrevistado 25. Ressalta-se que as entrevistas foram focadas (direcionadas) conforme Yin (2014), o que apesar de manter um caráter espontâneo e informal, foi utilizado um roteiro protocolado de questões com base no referencial teórico. Além disso, as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas, textualizadas e categorizadas, para fins da análise pretendida.

Os dados coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, na qual as categorias de análise emergem do próprio campo e das falas dos entrevistados (como observado nos resultados da pesquisa), e como mecanismo de confiabilidade, optou-se pela triangulação de dados. 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): 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 perspectiva de validação empregada, por meio dessas formas de triangulação, contribuiu para a construção do conhecimento no campo estudado, como um indicativo de qualidade da pesquisa, além do seu registro e aprovação por Comitê de Ética em Pesquisa Institucional.

4 RESULTADOS - ESBOÇANDO SENTIDOS E (DES)CONSTRUINDO O ESP PARA A GESTÃO MUNICIPAL

Com o objetivo de captar os sentidos do ESP tomados pelos gestores municipais para estabelecer uma análise crítica, buscou-se, a partir das contribuições dos entrevistados, evidenciar os principais, sendo eles: a) uma cultura de resultados; b) uma crença; c) uma ação tecnopolítica; d) uma perspectiva administrativa/gerencial; e) parcerias com o setor privado; f) governança em rede no contexto dos municípios; g) mobilização e a captação de novos recursos para o município; h) negociações governamentais; i) criação de leis flexíveis e; j) medida de controle e *accountability*.

A **cultura de resultados** na gestão pública é uma demanda no atual discurso dos gestores. Imersos em um contexto na qual as relações federativas não são equilibradas – ou seja, concentra-se o desenvolvimento de técnicas e conhecimentos gerenciais no contexto da União – vê-se a gestão municipal caracterizada por uma racionalidade patrimonialista. Em alguns casos, como E21 narra, observa-se a tentativa única e pessoal de estabelecer uma cultura de gestão no município, no entanto é algo ainda muito pontual.

Em termos gerais, observa-se que há um incentivo desta cultura no âmbito das representações municipais, no entanto, os gestores do pequeno município não conseguem apoio institucional, sobretudo, no que se relaciona-se à captação de



recursos para executar a medida de intervenção. Nesse caso, contrariando Kearney, Hisrich e Roche (2009) aplica-se um discurso de resultados na gestão municipal sem desenvolver a capacidade de gestão deste discurso. Caminhando nesse contexto, o estímulo a uma cultura empreendedora (resultados) nos municípios não encontra um lastro operacional para viabilizar-se. Estimula-se, desta maneira, um ambiente institucional mimético.

O mimetismo é um fenômeno contrário ao desenvolvimento de um ambiente municipal que abarque uma cultura de resultados efetiva – que alcance o interesse público em todas as instâncias como o governo, a sociedade e as empresas. O mimetismo, promove uma cultura de resultados puramente instrumental, ocasionando no que se denomina de *decoupling* ou adoção cerimonial de uma determinada prática legítima, sem alcançar os resultados desejados com a sua implementação (WILLIAMSON; COLLEY; FOLEY, 2020). A prática mimética, como adianta Bergue (2010), pautando-se na expressão “para inglês ver”, rompe com um movimento de racionalidade substantiva fazendo emergir uma cultura de curto prazo e de alcance raso.

A cultura de resultados, quando encarada pela perspectiva estritamente instrumental, é contraditória 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 se torne opressivo. No próprio contexto empresarial, a cultura de resultados instrumentalizada tem sido contestada por revelar um ambiente anti-resultados, ou seja, apesar de buscar ganhos, o ambiente quantofrênico das organizações gera adoecimento no trabalhador e sentimento de fracasso, em relação às metas organizacionais (SOBOL; FERRAZ, 2014).

Esta perspectiva, além disso, 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 (MOURA-PAULA; FERRAZ, 2015).

A cultura de resultados, desta maneira, torna-se paradoxal, gerando implicações tanto para a organização pública quanto para os cidadãos e para as próprias empresas. Diefenbach (2009) enuncia que, no contexto britânico, por exemplo, esta cultura levou os agentes públicos a burlarem os sistemas de controle gerencial e de resultados. São questões pertinentes neste fator: Será uma cultura de resultados instrumentalizada capaz de tornar a gestão dos municípios mais empreendedora? O discurso dessa cultura de resultados não deveria acompanhar ações efetivas de impacto no contexto federativo brasileiro? Pode o empreendedorismo, entendido de uma maneira instrumental, contribuir para uma governança democrática no contexto dos municípios brasileiros?

Para maior contextualização dos atuais desafios dos municípios pesquisados apresenta-se o Quadro 3. Nele são categorizados os principais na visão dos atuais gestores. Com base na descrição será possível uma reflexão aprofundada das questões anteriores.

Quadro 3: Principais desafios enfrentados pelos municípios

Desafios	Breve descrição
Captação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldades em captar recursos próprios.
Dificuldades em estabelecer uma razoabilidade nas relações governamentais	<ul style="list-style-type: none"> 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 dependem da figura de um ator político (deputado).
Participação social efetiva	<ul style="list-style-type: none"> No geral, o debate sobre a participação e do espírito cívico ainda é periférico. Na maioria deles ainda há a necessidade de os munícipes compreenderem o exercício da cidadania.
Capacitação técnica dos gestores	<ul style="list-style-type: none"> Na maioria dos municípios, há desconhecimento de técnicas gerenciais para tomada de decisão. Normalmente,



	o planejamento é realizado apenas para fins de fiscalização não gerando informações gerenciais.
Relações político-partidárias ainda muito presentes na realidade municipal	<ul style="list-style-type: none"> O debate político ainda é direcionado pelas categorias do modelo patrimonialista de gestão.
Necessidade de uma representatividade municipal mais efetiva	<ul style="list-style-type: none"> A atuação das representatividades, na maioria das vezes, não é efetiva em relação aos anseios dos gestores públicos pesquisados.
Estabelecimento de foco em resultados	<ul style="list-style-type: none"> Desconhecimento da importância de planejar e monitorar a administração pública.
Altos cortes orçamentários em nível municipal	<ul style="list-style-type: none"> Crise econômica tem afetado os repasses aos municípios.

Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da Pesquisa.

A análise do Quadro 3 é taxativa. Os municípios pesquisados apresentam variadas demandas. Uma governança democrática neste setor é evidente. No entanto, observou-se que as esferas que compõem essa governança (sociedade, governo e organizações) precisam de estímulo. Se por um lado a sociedade carece de estímulo à cidadania – leia-se políticas públicas que empoderem os cidadãos e os colocam *inside* no processo de elaboração e avaliação dos interesses sociais, por outro é de suma importância a formação do atual gestor público.

É um *gap* fundamental a compreensão dos processos de formulação de políticas públicas. Neste contexto, ainda emerge no processo da pesquisa o estímulo, inclusive do empresariado local. Os pequenos municípios estudados revelam um envelhecimento da população local e um desinteresse da população economicamente ativa – PEA local em construir negócios sustentáveis. A falta de um empresariado efetivo dificulta, neste sentido, a construção da capacidade municipal de promover parcerias.

Além disso, dificulta inclusive na captação de tributos como o ICMS que dependem da atividade econômica municipal. Isto evidencia o potencial empreendedor nessas cidades, tanto na perspectiva do governo em promover atividades de empoderamento social e promoção da cidadania quanto no potencial de



estímulo à atividade empresarial. E24 corrobora com esta conclusão ao mencionar: “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”.

A **crença no empreendedorismo** é outro sentido tomado pelos gestores. Na maioria dos casos, como enumerado no Quadro 4, o empreendedorismo é uma demanda da gestão municipal. Por motivos diversos, os gestores públicos pesquisados têm interpretado que a promoção das mudanças institucionais em nível local pode ser catalisada pelo desenvolvimento do espírito empreendedor no poder público. Qual o sentido desta crença na visão dos gestores? Como eles medem o impacto desta crença na gestão pública? Eles conseguem colocar em perspectiva a análise desse fenômeno?

Baseado na visão dos gestores, a crença no empreendedorismo pode ser interpretada como uma cultura de mudanças, dinamicidade, espírito proativo, inovação e resultados. Segundo eles uma formação para o empreendedorismo é fundamental para a manutenção de uma cultura de resultados no âmbito da gestão dos municípios nas quais eles contribuem para governar.

Observa-se na fala dos respondentes que o sentido de empreendedorismo é tomado como uma forma de empoderamento do gestor público seja tomando decisões, elaborando projetos de captação de recursos ou até mesma a criação de canais de comunicação junto à sociedade. Na visão de E4, o espírito empreendedor na gestão pública atual é capaz de promover um trabalho dinâmico, efetivo, alcançando tanto os objetivos da gestão pública quanto da sociedade.

E5 argumenta que este espírito empreendedor contribui para que “a prefeitura apoie ações de desenvolvimento na busca da criação de novos empregos, de renda”. E7 complementa a visão de que a crença no empreendedorismo pode ser transformada em 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.



Quadro 4: Significações do ESP com base na fala dos entrevistados

Entrevistado	Definição
E21	a) gestão e planejamento , os dois itens caminham juntos, você tem que definir várias planilhas [...] b) tem que ter capacidade técnica , senão você não consegue gerir nem planejar; c) fiscalização , 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 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. A boa gestão de todos os governos é que a gente precisa (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. É o gestor buscar e aprender que ele está representando um povo e tem que trabalhar para o povo (grifo nosso).
E11	E acho que o empreendedorismo público é o município ter uma visão de melhorias , de arcar com 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: Elaborado pelos autores. Resultados da Pesquisa.

O sentido tomado pelos gestores no que se relaciona ao empreendedorismo torna-se paradoxal no contexto analisado. No geral, há desconhecimento de técnicas de planejamento e orçamento empresariais, bem como de instrumentos normativos que garantem maior efetividade da gestão municipal. Enfim, falta uma equipe de



execução governamental com conhecimento técnico suficiente para garantir um planejamento gerencial e de um controle efetivo das atividades das prefeituras.

Essa demanda é justamente o que a literatura evidencia como lastro para o desenvolvimento do empreendedorismo na gestão pública (DIEFENBACH, 2011; KLEIN et al, 2010; LEYDEN; LINK, 2015; NALDI; LARSSON; WESTLUND, 2020; TEIXEIRA et al., 2019). Como aponta Edwards et al., (2006) o governo empreendedor toma como base o discurso da *New Public Management*. Implica dizer que para o desenvolvimento de um governo empreendedor é necessária uma equipe mínima estruturada que compreende os mecanismos que dão suporte à tomada de decisão no setor público. Além disso, é importante que a visão governamental seja orientada por uma lógica de resultados (KLEIN et al., 2010; LINDHOLST, 2019; MOON et al., 2020).

Contudo, na maioria dos municípios analisados a gestão pública é conduzida por equipes sem formação adequada para os cargos ocupados. Há, inclusive, uma cultura pré-gerencial com decisões pautadas em critérios clientelistas, personalistas e mandonistas (NUNES, 2003). Portanto, neste contexto, a crença no empreendedorismo constitui no máximo em uma retórica política governamental, o qual seria disseminado como modelo cognitivo para as pessoas, denominando, inclusive, a figura do empreendedor como herói. 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).

Uma ação tecnopolítica foi tomada como uma das categorias interpretativas para o empreendedorismo nos municípios analisados. Esta ação tem um caráter contributivo para os gestores municipais, sobretudo, frente ao papel de capacitação dos gestores no entendimento de que o empreendedorismo não é tomado apenas na perspectiva comportamental, mas também é direcionado por uma ação técnica. 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. 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.

Nesse sentido, nega-se a discussão clássica sobre a dicotomia entre administração e política, 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. 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).

Outro sentido patente para o ESP é sua ressignificação por meio da **formação de redes** institucionais. 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 da origem dos problemas” (TEIXEIRA, 2002, p. 12). Neste contexto, segundo E5, E12, E13, E24 e E25 participar destas redes municipais, sobretudo dos consórcios públicos amplia competitividade e coletividade nas compras públicas. Além disso, reflete uma aproximação dos entes municipais das associações representativas. Especificamente, E5 menciona que “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)”.

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. Vê-se nos consórcios públicos, portanto, uma possibilidade de fortalecimento dos interesses dos municípios e das regiões. Na visão de E5, por exemplo, “a gente está partindo também para consorciar com outros municípios” no intuito de dar mais oportunidades aos empresários municipais na distribuição dos produtos, sobretudo, para a produção agrícola.

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**. 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).

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 da *accountability*, vai ao encontro de 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 os próprios municípios de implementarem ações conjuntas de capacitação técnica desses gestores e do fortalecimento do controle efetivo da sua



ação. Vale ressaltar, que na base pesquisada poucos gestores veem na atuação profícua dos conselhos gestores, ou seja, da sociedade civil sob um aspecto positivo, inclusive na perspectiva de gestão.

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. 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”.

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.

Verifica-se a partir disso, que 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.

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).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 privado.

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 observar características destas perspectivas na gestão local.

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. Embora haja o desenvolvimento de instrumentos e práticas gerenciais para planejamento, controle e tomada de decisão, a troca de favores é bem comum no contexto municipal, para a solução de possíveis conflitos políticos existentes entre os atores públicos da cidade, quanto às relações entre o Legislativo e o Executivo.

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 entanto, 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 significativa dependência 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.

Essa pesquisa, por descrever o ESP como um 'tipo ideal' 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 de 80% dos municípios brasileiros). Além disso, visa dar base para que os pesquisadores desta área tenham subsídios para interpretar o atual contexto municipal no Brasil e conhecer as estratégias que estão sendo



elaboradas para a busca de alternativas para solucionar os fluxos de problemas existentes, sobretudo os relacionados à pandemia COVID-19, requerendo respostas rápidas e eficientes dos gestores públicos municipais, para a retomada do crescimento econômico e bem-estar social.

Em termos de representatividade, apesar da amostra desta pesquisa não ser estatisticamente representativa da totalidade dos municípios no Brasil, com as reflexões do *lócus* mais amplo – a partir dos dados bibliográficos e documentais 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. 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.

Conclui-se, dessa maneira, que a formação de uma agenda pública sobre o ESP 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-se 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. 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, então, o ‘nó górdio’ a ser desatado por futuras pesquisas, bem como por pessoas capacitadas sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.



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.

BELLONE, C. J.; GOERL, F. *Reconciling public entrepreneurship and democracy*. **Public Administration Review**, 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.; KLERING, L. R. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **O&S**, v. 17, n. 52, p. 137-155, 2010.

BORGES, D. A. H.; CAPPELLE, M. C. A. Ações empreendedoras e políticas públicas: uma articulação para promover o esporte. **REGPEPE**, v. 9, n. 4, p. 589-616, 2020.

COELHO, F. S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 6, n. especial, p. 1-21, 2008.

COSTA, A. P. P. O empreendedorismo corporativo no setor público. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 6, n. 2, p. 234-250, 2021.

COSTA, A. M.; 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.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions**. Thousand Oaks: Sage, 1997.

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

DIEFENBACH, T. *New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic enlightenment*. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.

DIMESKI, B.; GJUROVSKI, A.; MEMETI, M. *Entrepreneurship and public sector entrepreneurship: future challenge for the Republic of North Macedonia*. **Journal of European and Balkan Perspectives**, v. 3, n. 1, p. 44-56, 2020.

EDWARDS, C. et al. *Public entrepreneurship: rhetoric, reality and context*. **International Journal of Public Administration**, v. 25, n. 12, p. 1539-1554, 2006.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e Empreendedorismo no Setor Público**. Brasília: ENAP, 2019.



FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). **Carta da FNP à sociedade brasileira**. 2015. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/553-carta-da-fnp-a-sociedade-brasileira> . Acesso em: 28 abr. 2022.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). **Prefeitos defendem diálogo federativo em Carta aberta ao Brasil**. Disponível em: <http://www.fnp.org.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JONES, P. *The appeal of the political entrepreneur*. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 8, n. 4, p. 498-450, 1978.

KARNSOMDEE, P. *Contribution to resource, administration, and public entrepreneurship on organizational development of local organization*. **Journal of Management Information and Decision Science**, v. 25, n. 1, p. 1-11, 2022.

KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. *Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination?* **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 16, n. 1, p. 26-46, 2009.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3rd ed. New York: Harper Collins, 2003.

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.

KRAUS, S.; BREIER, M.; JONES, M.; HUGHES, M. *Individual entrepreneurial orientation and intrapreneurship in the public sector*. **International Entrepreneurship and Management Journal**, p. 1-22, 2019.

LEYDEN, D. P.; LINK, A. N. **Public Sector Entrepreneurship: U.S. Technology and Innovation Policy**. Oxford University Press, 2015.

LINDHOLST, A. C. *Addressing public-value failure: remunicipalization as acts of public entrepreneurship*. **Journal of Economic Policy Reform**, 1-18, 2019.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado. 1^a ed – São Paulo: Portifolio-Penguin, 2014.



MCSWEENEY, M.; SAFAI, P. *Innovating Canadian sport policy: Towards new public management and public entrepreneurship?* **Inter-national Journal of Sport Policy and Politics**, v. 12, n. 3, p. 405–421, 2020.

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**, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013.

MELISSANIDOU, E.; JOHNSTON, L. *Contextualising public entrepreneurship in Greek local government austerity.* **International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research**, v. 25, n. 7, p. 1563-1579, 2019.

MONTIEL MÉNDEZ, O. J.; CLARK, M.; CALDERÓN MARTÍNEZ, M. G. *The dark side of entrepreneurship: an exploratory conceptual approach.* **Economía: teoría y práctica**, v. 28, n. 53, p. 71-96, 2020.

MOON, M. J.; KHALTAR, O.; LEE, J.; HWANG, C.; YIM, G. *Public entrepreneurship and organizational performance in Asia: do entrepreneurial leadership, ethical climate and confucian values matter in Korea and China.* **Australian Journal of Public Administration**, v. 79, n. 3, p. 330-350, 2020.

MORAIS, M.; VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M.; TONELLI, D. Polissemias do empreendedorismo no setor público. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 4, n. 1, p. 26-53, 2015.

MORAIS, M. C. A.; VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; RESENDE, T. C. Quais as evidências do empreendedorismo no setor público? Uma análise da produção científica internacional. **Empreendedorismo, Gestão e Negócios**, v. 9, n. 9, p. 454-474, 2020.

MOURA-PAULA, M. J. de; FERRAZ, D. L. da S. Silêncio organizacional: introdução e crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, p. 516-529, 2015.

MOURAD, L. I. N.; ANDRADE, D. M.; GONÇALVES, V. B. Empreendedorismo público: um estudo de caso na secretaria de meio ambiente de um município do sul de Minas Gerais. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v.11, n.1, 2019.

NALDI, L.; LARSSON, J. P.; WESTLUND, H. *Policy entrepreneurship and entrepreneurial orientation in vulnerable Swedish municipalities.* **Entrepreneurship & Regional Development**, p. 1-19, 2020.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENA, 2003.



OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutional forms of collective action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

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.

PIRES, V. et al. Dossiê: campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 109-167, 2014.

POLLITT, C. *Is the emperor in his underwear? an analysis of the impacts of public management reform.* **Public Management**, Enschede, v. 2, n. 2, p. 181-199, 2000.

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

RIVERA, J. D.; LANDAHL, M. R. *An environment conducive to bureaucratic innovation? Exploring the potential for public entrepreneurship within FEMA.* **Journal of Urban Management**, v. 8, p. 272-281, 2019.

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.

ROSSITER, W.; SMITH, D. J. *Institutions, place leadership and public entrepreneurship: reinterpreting the economic development of Nottingham.* **Local Economy**, v. 32, n. 4, p. 374-392, 2017.

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.

SANTOS, L. T.; ANDRADE, D. M.; BECHERI, J. O.; OLIVEIRA, I. R. G. Ações empreendedoras e o plano nacional de educação em municípios sul-mineiros. **Caderno de Administração**, v. 29, n.1, 2021.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development.** Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SILVA, M. V. G. **Intraempreendedorismo e governança pública:** a relação entre o comportamento empreendedor e o desempenho da governança na gestão pública municipal. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2017. 167f.



SOBOLL, L. A.; FERRAZ, D. L. da S. (Org.). **Gestão de pessoas: armadilhas da organização do trabalho.** São Paulo: Atlas, 2014.

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.

TEIXEIRA, T. S.; ANDRADE, D. M.; ALCÂNTARA, V. C.; OLIVEIRA, N. K. Inovação e empreendedorismo: um caso no setor público. **PRETEXTO**, v. 20, n. 1, p. 57-71, 2019.

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

VALADARES, J. L.; MACEDO, S. V.; MELO, J. R. R. (2022). *Searching for meanings: a critical-reflexive analysis of entrepreneurship appropriation in Brazilian Towns.* **REAd-Revista Eletrônica de Administração**, v. 28, n. 2, p. 292-230.

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.

WEISS, M. *We the possibility: harnessing public entrepreneurship to solve our most urgent problems.* Boston: Harvard Business Press, 2021.

WILLIAMSON, S.; COLLEY, L.; FOLEY, M. *Human resource devolution, decoupling and incoherence: how line managers manage gender equality reforms.* **Public Management Review**, v. 22, n. 10, p. 1560-1578, 2020.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

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.

