

JOSIEL LOPES VALADARES

**ORIENTAÇÃO EMPREENDEDORA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA E DAS IMPLICAÇÕES DA CRIAÇÃO E
MANUTENÇÃO DO CARGO DE EMPREENDEDOR PÚBLICO EM MINAS
GERAIS - BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2013

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

V136o
2013

Valadares, Josiel Lopes, 1986-

Orientação empreendedora na administração pública : análise da trajetória e das implicações da criação e manutenção do cargo de empreendedor público em Minas Gerais – Brasil / Josiel Lopes Valadares. – Viçosa, MG, 2013.
xiv, 121f. : il. (algumas color.) ; 29cm.

Inclui anexos.

Orientador: Magnus Luiz Emmendoerfer

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 102-116

1. Administração pública. 2. Empreendedorismo na administração pública. 3. Leis - Elaboração. 4. Organização. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 351

JOSIEL LOPES VALADARES

**ORIENTAÇÃO EMPREENDEDORA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA E DAS IMPLICAÇÕES DA CRIAÇÃO E
MANUTENÇÃO DO CARGO DE EMPREENDEDOR PÚBLICO EM MINAS
GERAIS - BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 31 de janeiro de 2013.

Roberto Max Protil

Edson Arlindo Silva

Jeferson Boechat Soares
(Coorientador)

Rodrigo Gava
(Coorientador)

Magnus Luiz Emmendoerfer
(Orientador)

EPÍGRAFE

*“É inacreditável como você não sabe sobre o jogo que jogou durante a vida toda”
(Moneyball - Mickey Mantle)*

“Em seu coração o homem planeja seu caminho, mas o Senhor determina os seus passos” (Provérbios 16.9).

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à Deus, meu Criador, Amigo e Companheiro. À minha amada esposa Cristiane Botelho Valadares, fundamental em minha vida. Aos meus pais Rubens Luiz Valadares e Neuza Rosa de Oliveira por me ensinar o caminho prudente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Primeiramente, a Deus, que guiou meus passos e me orientou a tomar decisões que levaram a este momento tão maravilhoso em minha vida;

À minha esposa, Cristiane Botelho Valadares, por seu imenso apoio, companheirismo, dedicação e amor. Obrigado por estar ao meu lado sendo meu alicerce, o meu chão. Sem você, do meu lado, com certeza, eu não estaria aqui hoje. Obrigado por tudo amor! Este título é nosso! Mais uma etapa cumprida;

Aos meus pais avós Rubens Luiz Valadares e Neuza Rosa de Oliveira que sempre acreditaram no meu potencial e me deram uma formação, sem a qual, não estaria aqui hoje;

Aos meus pais Josias Oliveira Valadares e Helane Santos Lopes e os meus irmãos Rubens Lopes Valadares e Josilaine Lopes Valadares, que apesar da distância, sempre torceram e me encorajaram a prosseguir. Aos meus familiares, como um todo, que de alguma forma me ajudaram a obter mais esta conquista em minha vida;

À minha segunda família, Maria Lúcia de Lima Botelho, Gleiciane Cupertino Botelho e Fabiano Cupertino Botelho, que, com seu carinho apoiaram na busca por esta etapa da minha vida. Incluo neste grupo, o meu amigo de caminhada Ronan Pereira Capobianco e sua família, que me apoiaram, confiaram e se tornaram amigos para a vida;

Ao professor Magnus Luiz Emmendoerfer, que foi meu “pai” acadêmico por cinco anos. Neste tempo, pude aprender tudo com ele. Se cheguei até aqui, esse “cara” tem uma grande parcela de culpa nisso. Me acolheu quando cheguei na sua sala todo perdido e cheio de sonhos. Acreditei nele e ele acreditou em mim. Sinto-me muito honrado de ter sido orientado por esse homem de família e de valores. Como dizemos um para o outro, a nossa relação é fraternal. Obrigado “Papai”;

Aos coorientadores, professor Jeferson Boechat Soares e Rodrigo Gava, pelo apoio e acompanhamento ao longo do desenvolvimento deste trabalho, através de aconselhamentos e observações construtivas;

Ao professor Edson Arlindo Silva, por ter aceitado o convite de participar do debate de dissertação e banca de defesa, enriquecendo o trabalho com suas

considerações pontuais. Agradeço também, pelas conversas de “corredor” sempre orientadoras e pertinentes;

Ao professor Roberto Max Prottil, por ter aceitado, de forma, bem receptiva o convite de participar da banca de defesa;

Aos amigos da minha turma de Mestrado bem como da turma de 2010 e 2012 que me ajudaram, apoiaram, dividiram os problemas e conquistas;

Aos colegas de gabinete do Professor Magnus Luiz Emmendoerfer, Érica Beranger, Mateus Cerqueira, Jean Costa pela parceria e pelos aprendizados compartilhados;

Aos professores do Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) da Universidade Federal de Viçosa (UFV), que por meio de conversas e parcerias contribuíram para que minha formação fosse sólida e equilibrada;

À Universidade Federal de Viçosa, ao Departamento de Administração e Contabilidade (DAD), sob a chefia do professor Djair Cesário de Araújo e ao Programa de Pós Graduação em Administração (PPGADM), na coordenação do professor Marco Aurélio Marques Ferreira;

Aos funcionários do DAD, Luiz “Pinguim”, Luiza, Marcelo, Soraya, Tiago, Weliton, sempre dispostos em nos atender em nossas necessidades;

À CAPES pelo apoio e incentivo à pesquisa e pela bolsa de estudos concedida;

Enfim, deixo aqui o meu agradecimento à todos que, de certa forma, contribuíram para esta pesquisa e para minha formação; Vocês foram fundamentais!

Muito Obrigado!

BIOGRAFIA

JOSIEL LOPES VALADARES, filho de Josias Oliveira Valadares e Helane Santos Lopes, nasceu em 01/10/1986, em Viçosa – Minas Gerais. Iniciou em 2008 o curso de Administração na Universidade Federal de Viçosa, graduando-se em janeiro de 2011. Ingressou no Programa de Pós-Graduação em Administração, em nível de Mestrado, no Departamento de Administração e Contabilidade da mesma Universidade em março de 2011 e defendeu sua Dissertação em janeiro de 2013. Em novembro de 2012 foi aprovado no curso de Doutorado em Administração do Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Federal de Lavras (UFLA).

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	ix
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE TABELAS	xi
LISTA DE FIGURAS	xii
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xiv
1 INTRODUÇÃO	1
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS	4
2.1 Administração Pública	4
2.1.1 Fundamentos da administração pública	4
2.1.2 Política e administração: a falsa dicotomia	5
2.1.3 Peculiaridades da administração pública.....	7
2.1.4 Histórico da administração pública no Brasil.....	8
2.2 A Nova administração pública (NAP)	14
2.2.1 A ascensão da nova administração pública	19
2.2.2 Os limites da nova administração pública.....	22
2.3 O empreendedorismo e sua aplicabilidade às organizações.....	27
2.3.1 O empreendedorismo no setor público (EP)	32
2.4 Gestão de pessoas na administração pública.....	38
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
3.1 Técnicas de coleta de dados	41
3.2 Técnica de análise dos dados	45
3.3 O modelo de análise	47
3.4. Limitações da Pesquisa	52
4 A GÊNESE DO CARGO DE EMPREENDEDOR PÚBLICO (EP)	53
4.1 O conteúdo da narrativa	53

4.1.1 O primeiro ciclo: ‘Choque de Gestão’ (2003-2006)	54
4.1.2 O segundo ciclo: ‘Estado para Resultados’ – EpR (2007-2010)...	65
4.1.3 O modelo de gestão do ‘ Cargo de Empreendedor Público’	72
4.1.4 O terceiro ciclo: ‘Gestão Para Cidadania’ (2011-2014).....	82
4.2 Análise da narrativa.....	84
5 IMPLICAÇÕES DA CRIAÇÃO E DA MANUTENÇÃO DO CARGO DE (EP) PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE UM ESTADO-MEMBRO DO BRASIL	90
5.1 Categoria: ‘Implicações Endógenas’	90
5.2 Categoria: Implicações Exógenas	92
6 CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS	102
ANEXOS	117
Anexo A- Mensagem do Governador nº 343	117
Anexo B – Mensagem do Governador nº 692.....	118
Anexo C – Ata da 61ª Reunião Extraordinária	120
Anexo D – Ata da 90ª Reunião Extraordinária	121

LISTA DE ABREVIATURAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
APGS – Administração Pública e Gestão Social
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CLAD – *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*
COPEP – Comitê de Pré-qualificação dos Empreendedores Públicos
DASP – Departamento do Serviço Público
DPOF – Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
EC – Empreendedorismo Corporativo
EP – Empreendedorismo no Setor Público
EpR – Programa Estado para Resultados
JPOF – Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MA – Modernização Administrativa
MO – Modernização Organizacional
NAP – Nova Administração Pública
NPM – *New Public Management*
OE – Orientação Empreendedora
O&S – Organizações e Sociedade
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PROBIC/FAPEMIG – Programa de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
RAC – Revista de Administração Contemporânea
RAP – Revista de Administração Pública
RH – Recursos Humanos
RSP – Revista do Serviço Público
SADP – *Sistema de Alta Dirección Pública*
WB – Banco Mundial

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRESSUPOSTOS BÁSICOS E ELEMENTOS ESSENCIAIS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
QUADRO 2 – DIFERENÇAS ENTRE O EMPREENDEDORISMO PÚBLICO, EMPREENDEDORISMO INDEPENDENTE E NO SETOR PRIVADO.	36
QUADRO 3 – LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS.....	44
QUADRO 4 – ESTRUTURA DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS POR OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	46
QUADRO 5 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO GOVERNO AÉCIO NEVES.....	57
QUADRO 6 - TRIPARTIÇÃO DOS PODERES DO ESTADO E SUAS FUNÇÕES.....	60
QUADRO 7 - DUPLO PLANEJAMENTO DO GOVERNO AÉCIO NEVES.....	62
QUADRO 8 - PERFIL DE COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS E DESEJÁVEIS DO EMPREENDEDOR PÚBLICO	74
QUADRO 9 - VARIÁVEIS QUE CONSTITUEM O ESPAÇO DE ANÁLISE DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS.....	90

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TERMINOLOGIAS DO EMPREENDEDORISMO CORPORATIVO.....	30
---	----

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – FATORES –CHAVE DO TERMO EMPREENDEDORISMO.....	31
FIGURA 2 – MODELO DE EMPREENDEDORISMO CORPORATIVO NO SETOR PÚBLICO....	37
FIGURA 3 – MODELO DE <i>SKOWRONEK</i>	48
FIGURA 4 – AS INSTÂNCIAS EMPÍRICA E TEÓRICA.....	50
FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DA GESTÃO NO GOVERNO DE MINAS GERAIS.	53
FIGURA 6 – ELABORAÇÃO E DESDOBRAMENTO DO PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO 2003-2020.	63
FIGURA 7 – REVISÃO E ATUALIZAÇÃO DO PMDI PARA O HORIZONTE 2007-2023.	70
FIGURA 8 – ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS NO HORIZONTE 2007-2023.	71
FIGURA 9 – PROCESSO DE SELEÇÃO DOS EMPREENDEDORES PÚBLICOS.	78
FIGURA 10 – OS ELEMENTOS DO CENÁRIO SOCIAL, POLÍTICO E ECONÔMICO EM MINAS GERAIS.....	85
FIGURA 11 – PRESSÕES E DEMANDAS DE GRUPOS FORA DO APARATO ESTATAL.....	86
FIGURA 12 – MODELO DE <i>SKOWRONEK</i> APLICADO A ESTA PESQUISA.	88

RESUMO

VALADARES, Josiel Lopes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, janeiro de 2013. **Orientação empreendedora na administração pública: análise da trajetória e das implicações da criação e manutenção do cargo de empreendedor público em Minas Gerais - Brasil.** Orientador: Magnus Luiz Emmendoerfer. Coorientadores: Jeferson Boechat Soares e Rodrigo Gava.

O objetivo desta pesquisa é analisar a trajetória e as implicações da criação e manutenção do cargo de empreendedor público para a administração pública do Estado de Minas Gerais - Brasil. Esta análise insere-se num campo de estudos incipiente na área de administração pública no Brasil, o campo do empreendedorismo no setor público. Para tanto, utilizou-se diferentes técnicas de coleta de dados associadas ao modelo de Skowronek, que possibilitou explicar o surgimento de novos arranjos institucionais por meio de pressupostos estabelecidos pela teoria da escolha racional. Assim, pesquisar a incorporação do empreendedorismo no setor público do Governo de Minas Gerais possibilitou compreender três importantes aspectos presentes no cotidiano da Administração Pública observados no contexto em estudo: 1) as implicações da lei delegada na relação da tripartição do poder do Estado; 2) a possibilidade de estabelecer critérios formais para selecionar cargos comissionados, bem como capacitá-los para uma orientação empreendedora na estrutura burocrática do Estado; 3) a criação e a manutenção do cargo de empreendedor público é uma evidência empírica da incorporação da noção de empreendedorismo no setor público. Concluiu-se, com base no modelo utilizado, que o cargo de EP pode ser concebido por duas perspectivas. Primeiro, significa uma tentativa real de institucionalização de uma gestão pública empreendedora no sentido de flexibilizar e garantir resultados estabelecidos no planejamento governamental deste Estado-membro. Segundo, significa a adoção de uma gestão centralizadora marcada pela minimização de conflitos no aparato estatal sustentada no modelo de gestão da nova administração pública, o que revela a contemporaneidade de uma noção tradicionalmente conhecida como insulamento burocrático num contexto do empreendedorismo no setor público.

ABSTRACT

VALADARES, Josiel Lopes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, January, 2013. **Entrepreneurial orientation in the public administration: the analysis of the trajectory and implications of the creation and maintenance of the entrepreneur public role in the State Minas Gerais – Brazil.** Adviser: Magnus Luiz Emmendoerfer. Co-advisers: Jeferson Boechat Soares and Rodrigo Gava.

This research was carried out to analyze the trajectory and implications from creation and maintenance of the task of the public entrepreneur (PE) for public administration of the State of Minas Gerais - Brazil. This analysis is part of an emerging field of study in the field of public administration in Brazil, that is the field of entrepreneurship in the public sector. Therefore, different techniques of data collection were associated with model Skowronek, as allowing to explain the emergence of new institutional arrangements through assumptions established by rational choice theory. Thus, researching the incorporation of the entrepreneurship in the public sector of the Government of Minas Gerais turned possible to understand the following three important aspects in the quotidian of the Public Administration: 1) the implications of the law delegated in relation to tripartition of the State power; 2) the possibility for establishing formal criteria to select commissioned tasks, as well as empower them to an entrepreneurial orientation in the bureaucratic structure of the State; 3) the creation and maintenance of the public entrepreneur' task is an empirical evidence of the incorporation of the entrepreneurship concept in the public sector. Based on the model adopted, it is concluded the PE task can be conceived under two perspectives. First, it means a real attempt to institutionalize the entrepreneurial public management in order to ensure flexibility and the results established in governmental planning of this State-member. Second, it means the adoption of the centralized management marked by minimization of conflicts in the state apparatus and sustained on the management model of the new public administration, which reveals the contemporariness of the notion that is traditionally known as bureaucratic insulation in the entrepreneurship context of the public sector.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas no setor público, nos últimos anos, têm promovido o aumento das expectativas de reforço de sua modernização e o interesse de diversos pesquisadores, tais como Bellone e Goerl (1992), Moore (1995), Morris e Jones (1999), Barnier e Hafsi (2007), Currie *et al.*, (2008), Diefenbach (2011), no sentido de entender os possíveis desdobramentos de tal modernização para a administração pública. Nas últimas décadas, essa modernização tem sido associada a noções comportamentais e gerenciais, imbuídas de conceitos e práticas que eram próprias e, até então, restritas à esfera das organizações empresariais.

O empreendedorismo é uma dessas noções e tem sido empregado no setor público como forma de criar valor para os cidadãos. Esta noção sinaliza a necessidade das organizações públicas em desenvolver uma Orientação Empreendedora (OE) voltada para a capacidade de se adequar e inovar frente às novas demandas do setor público (MILLER, 1983; COVIN e SLEVIN, 1991; LUMPKIN e DESS, 1996). Todavia, enquanto as contribuições e os desafios do empreendedorismo no setor privado têm sido extensivamente estudados, no setor público, principalmente no Brasil, os estudos sobre este assunto são escassos. As possíveis causas para esta limitada produção nacional seriam: o assunto é recente no Brasil; há poucas evidências, cientificamente, verificadas; e os setores público e privado apresentam diferenças importantes, tornando a transposição de práticas complexa e, em algumas situações, inadequadas (BERGUE, 2011; DIENFEBACH, 2011).

Bergue (2008, p. 2) observa que “o atual cenário da administração pública brasileira revela forte e sem precedente inclinação para adição de práticas usuais no campo gerencial”. Este movimento apresenta-se em forma de duas perspectivas: a) oferta – esforços exógenos que promovem e estimulam a transferência como, por exemplo, as influências dos conceitos e práticas estrangeiras; b) demanda – que evidencia a busca dos gestores de organizações públicas por inovações, como recurso de legitimação e sobrevivência.

Observa-se que o grande influenciador desse processo de mudança é o modelo de gestão denominado *New Public Management* (NPM) ou Nova Administração Pública (NAP). Este modelo de gestão tomou amplitude mundial a partir da década de 1970, quando países de todo o mundo passaram a adotá-lo,

ocasionando uma onda global de reformas administrativas, que representaram, segundo seus idealizadores, a atitude de governos por tornar a Administração Pública mais dinâmica e sensível frente a um contexto de crises (KETTLE, 2006). Tinha-se, como foco, a adoção de práticas gerenciais no setor público, ou seja, administrar o setor público de maneira análoga a que se administra o setor privado.

Alguns autores, como Lynn Júnior (2010), entretanto, destacam que existem elementos que distanciam a administração pública da administração privada, tornando discutível a transposição de conceitos. Embora enfrentando dificuldades, o movimento gerencial cresceu e tornou-se modelo desejado de administração do setor público. A partir deste modelo de gestão, surge a idealização de um modelo denominado Reinvenção do Governo, que tinha, como uma de suas premissas, tornar o governo empreendedor.

De acordo com Osborne e Gaebler (1994, p.12), autores precursores do movimento de reinvenção dos governos baseado no empreendedorismo, a questão do governo empreendedor parte da premissa segundo a qual “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”.

Apesar da consideração desses autores, é preciso destacar que a apropriação de noções gerenciais no setor público apresenta alguns limites. Bergue (2011) evidencia que tal prática tem sido denotada de um caráter parcial, em que a ênfase passa a ser no formato e não no conteúdo. Desta forma, um reduzido esforço de reflexão crítica (em que os modelos são importados de casos de sucesso em outros países, ou com adaptações que preservam seu formato original), favorece a coexistência e a intensificação de elementos e práticas gerenciais tradicionais e inovadoras na administração pública.

Neste sentido, Caldas e Wood Júnior (1999) observam que, no Brasil, ainda existem disparidades na relação entre imagem e substância, ou seja, o que é retratado muitas vezes fica no seio da publicidade e promoção de governos já que os reais benefícios desta prática ainda são discutíveis. Segundo os autores, esta prática explicita traços da cultura nacional que é marcada pelo formalismo e o cerimonialismo (RIGGS, 1964; RAMOS, 1983; DA MATTA, 2004; BERGUE, 2011).

Estudar o empreendedorismo no setor público no Brasil, portanto, torna-se uma oportunidade de pesquisa na área. Diante disso, identificou-se de forma exploratória que o Estado-membro de Minas Gerais no Brasil possui indicativos de empreendedorismo incorporado à sua administração pública, onde uma de suas expressões mais visíveis e talvez significativa é a criação e gerenciamento de um cargo, comissionado e de livre nomeação, denominado Empreendedor Público. Além disso, este cargo público tem sido considerado uma inovação¹ institucional pela cúpula estratégica do referido governo estadual e os ocupantes deste cargo, dotados de orientação empreendedora. Nesta pesquisa, o conceito de inovação organizacional adotado será o definido pelo Manual de Oslo (OECD, 2005). Neste sentido, a inovação, neste trabalho é entendida a partir da implementação de novos métodos organizacionais por meio de técnicas avançadas de gerenciamento do setor público, bem como por meio de processo de mudança nas estruturas organizacionais e das orientações estratégicas deste setor.

Diante do exposto, torna-se relevante pesquisar o seguinte problema de pesquisa: Quais são as implicações da criação e da manutenção do cargo de Empreendedor Público para a administração pública de um Estado-membro do Brasil?

Apresentadas essas considerações, o objetivo que norteia este trabalho é: analisar a trajetória e as implicações da criação e manutenção do cargo de Empreendedor Público para a administração pública de um Estado-membro do Brasil.

Especificamente, pretende-se:

1. Caracterizar os elementos ou fatores que podem ser considerados causas da elaboração da Lei nº 174/2007 que instituiu o Cargo de Empreendedor Público.
2. Apresentar as implicações da criação e da manutenção do Cargo de Empreendedor Público para a Administração Pública do Estado-membro em estudo.

Desta forma, na próxima seção, constrói-se os fundamentos teóricos deste trabalho, no qual servirá de base sustentadora para análises posteriores.

¹ Nesta pesquisa, a discussão teórica sobre inovação terá um caráter secundário. Para maiores esclarecimentos do termo, vide Drucker (1985), OECD (2005), Tidd, Bessant e Pavitt (2008), Souza e Amaral (2012).

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 Administração Pública

2.1.1 Fundamentos da administração pública

Na concepção de Lustosa da Costa (2010), o Estado se configura como a parte da sociedade que, ao se sobrepôr a ela, é resultante de uma aliança que contribui para uma ordem social que é capaz de instituir e fazer cumprir as leis e extrair recursos da sociedade, garantindo a propriedade e os contratos, mediante o uso do poder legítimo. Contemporaneamente, no Brasil, observa-se que a forma de governar a nação alinha-se ao conceito de Estado Democrático. Segundo o autor, este tipo de governo é baseado em conceitos igualitários de competição, com grande inclusão política e pelo exercício dos direitos de cidadania.

A sociedade civil, segundo o autor acima, é formada pelo conjunto de cidadãos, o povo, organizado em diferentes classes sociais e grupos, estruturados de acordo com a distribuição de poder entre eles. Desta forma, se o povo é um dos elementos constituintes do Estado, a sociedade civil também é um fator constituinte do Estado.

O governo é concebido como o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que conduzem a política de uma sociedade. Desta maneira, Lustosa da Costa (2010, p.20) destaca que o governo é concebido como “a cúpula político-administrativa do Estado; é a instância que formula as políticas Públicas”. Evidencia-se que o Estado é diferente do governo, isto é, o Estado é estável e permanente, o governo é flexível e transitório. O governo, para se manter, precisa se organizar para conduzir suas políticas. Para isso, ele utiliza o Aparelho do Estado que, segundo Bresser-Pereira (1996), corresponde à administração pública como um todo, o qual engloba os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os governos federal (União), estadual (Estados) e municipal (Municípios).

A administração pública, como conceito definido, tem fortes vínculos no campo das ciências jurídicas. Do direito constitucional e administrativo, advém a definição dos princípios gerais do agente público, contidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência. Neste íterim, Di Pietro (1999, p. 54) define a administração pública nas seguintes disposições:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente ao Poder executivo (DI PIETRO, 1999, p. 54).

Na visão de Lustosa da Costa (2008, p. 3) a “administração pública é uma expressão polissêmica”, ou seja, aquela que designa simultaneamente uma instituição, um corpo de funcionários, uma forma de gestão e uma disciplina. Neste íterim, a instituição é o aparato administrativo que dá consequência às decisões do governo, ou seja, contribui para a implementação das políticas públicas. Desta forma, segundo o autor, a “instituição é o grupo de organismos que administra a *res publica*; o corpo de funcionários que dá vida a essas identidades. É o repertório de atividades governamentais destinadas à realização do interesse público ou bem comum de uma coletividade” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p.3).

2.1.2 Política e administração: a falsa dicotomia

Outro assunto que merece destaque no escopo da administração pública é a possível dicotomia entre política e administração (WILSON, 1887; MARTINS, 1997; 1998; LEARMONTH, 2005; ROUBAN, 2010). Quanto às raízes desta aparente dicotomia, o texto de Wilson (1887) constitui o principal referencial. O texto evidencia as dificuldades encontradas em administrar um governo em meio a evoluções. O autor compara a sua época (século XIX) com os séculos anteriores, quando se começava a discutir o papel do governo, sobre quem deveria fazer as leis e quem deveria constituir as leis. Outra importante contribuição do texto é o destaque aos esforços no sentido de tornar o Estado mais organizado, sendo que este estabeleceria métodos que iriam conduzir seu destino a melhores resultados. Para o autor, a ciência da administração constituiria, então, a principal ferramenta de ação do governo. Neste sentido, ele argumenta que a ciência da administração existe para endireitar os caminhos do governo, para fortalecer e purificar sua organização.

O autor destaca que o “campo da administração é um campo de negócios [...] as questões administrativas não são questões políticas. [...] Política é atividade do

Estado em coisas grandes e universais, ao passo que a administração é a atividade do Estado em coisas individuais e pequenas” (WILSON, 1887, p. 209 a 210). Esta concepção ainda influencia a administração pública atual ao passo que esta dicotomia é reconhecida em relatos e nas práticas de agentes públicos (BERGUE, 2011).

Nesta mesma discussão, Bryner (2010, p.315) argumenta que “as organizações públicas desempenham papéis importantes na formação dos sistemas políticos em geral. Entretanto, o êxito das políticas está particularmente entrelaçado à capacidade administrativa”. O autor sugere três temas gerais, baseado em políticas, para examinar as organizações públicas. O primeiro refere-se ao fato que o crescimento no alcance e escopo das políticas públicas cunhadas pelos governos contribuiu para o aumento da expectativa em relação aos governos. Neste sentido, tais expectativas passam a responsabilidade para os administradores que implementam estratégias para realizar os objetivos públicos. Este fato contribui para que o autor conclua que “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”.

De acordo com Bergue (2011), a expressão política pode ser observada por toda organização, o que denota que não tem como estabelecer oposição entre as variáveis técnicas e políticas, ou seja, estas coexistem na organização influenciando-se mutuamente. De acordo com o autor, entretanto, o discurso segundo o qual as organizações públicas devem se empenhar para que seja valorizada a dimensão técnica e minimizada a dimensão política constitui um argumento que contribui para disputa de poder nas organizações.

Sob outra perspectiva acerca da possível dicotomia entre política e administração, Rouban (2010) destaca o aspecto da politização da administração pública. Ele ressalta que este tema suscita importantes questões que se referem tanto à natureza dos modelos administrativos quanto ao alcance real da democracia. Também observa a politização da administração através de três fenômenos distintos: a) a politização como participação do servidor público na tomada de decisões políticas; b) a politização como controle de nomeações e carreiras; c) a politização como envolvimento político dos servidores públicos.

Ao assumir que a política está estritamente relacionada com o Estado e com a intenção de busca, manutenção e exercício do poder e o processo político é moderador das relações e interesses entre atores da sociedade civil, a politização da

administração pública, de acordo com Rouban (2010, p.337) “é sinônimo de participação na autoridade política”. Neste sentido, Bergue (2011) destaca que, no centro desta discussão, estão presentes duas categorias de agentes públicos: a) o agente político (eleito ou designado em caráter de confiança) e o servidor público (concurado).

Desta forma, apesar de os temas política e administração apresentarem características conflituosas, a partir dos pressupostos acima, a possível dicotomia entre os mesmos apresenta-se como falsa, pois, “abordar um fenômeno complexo, sob a ótica de uma dicotomia, por si já constitui uma limitação de análise” (BERGUE, 2011, p. 26).

Merece registro, ainda, outra discussão importante que está presente nos principais fundamentos da administração pública e que contribuirá para futuras discussões a serem realizadas neste trabalho. Esta discussão se refere às diferenças existentes entre administração pública e administração privada, a serem discutidas na próxima seção.

2.1.3 Peculiaridades da administração pública

Em uma abordagem mais recente, Lynn Júnior (2010) observa que existe um crescimento rápido, internacional e multifacetado do escopo da gestão pública. Em seu estudo, o autor destaca as semelhanças e diferenças entre os termos ‘gestão pública’ e ‘administração pública’. Quanto a essas diferenças, o autor menciona que os argumentos de que gestão e administração se diferem é bastante discutido pelos *scholars* americanos, porém, em geral, esta distinção toma conotações arbitrárias. O autor expõe alguns estudos que apresentam visões distintas acerca das diferenças e similaridades entre gestão e administração. Neste sentido, no que tange à gestão e administração,

inúmeras referências anteriores consideram os dois termos sinônimos, ou consideram a gestão como conceito mais geral. No primeiro livro sobre administração pública, datado de 1926, Leonard D. White, ao refutar a noção de que a legislação pública é o fundamento apropriado da administração pública, argumentou que “O estudo da administração deve tomar como base a gestão em vez dos fundamentos da lei” (White, 1926, p. VIII). De acordo com Henri Fayol (1930), “É importante não confundir administração com gestão. Gerir [...] é conduzir [uma organização] para o melhor uso possível de todos os recursos à sua disposição [...] [isto é] assegurar o funcionamento regular das [...] funções essenciais. Dwight Waldo (1984, p.12) observou: “Talvez, mais do que qualquer outra coisa, o movimento da ‘gestão’ tenha moldado a perspectiva daqueles para

quem a administração pública constitui uma investigação independente ou uma disciplina definível” (LYNN JÚNIOR, 2010, p. 35,36).

Rosenbloom (1998) *apud* Lynn Júnior (2010) aponta que, apesar de alguns autores identificarem similaridades entre os conceitos, definir a administração pública pela gestão tende a minimizar as distinções entre administração pública e privada. Neste sentido, o conceito de ‘administração’ remete-se a bases constitucionais e políticas de governança, ao passo que o conceito de gestão não faz. Esta diferença pode ser constatada na argumentação de Bergue (2011) ao evidenciar que a definição de administração pública é influenciada por sua orientação para a sociedade e para o interesse público, ou seja, é focalizada no usuário. Desta forma, a administração pública visa gerenciar as mudanças em busca de valores sociais publicamente definidos, ou seja, a administração pública é concebida como um fenômeno social, no qual se busca referenciar a noção de valor social publicamente construído. Desta maneira, a administração pública deve ser entendida de uma forma complexa com intensas relações com a sociedade, princípios constitucionais e democráticos.

Lynn Júnior (2010) observa que existem elementos distintivos da administração pública em relação à privada. Para o autor, os principais elementos são: a) o interesse público difere do privado; b) as autoridades públicas, por exercerem o poder soberano do Estado devem, necessariamente, atender aos valores democráticos em detrimento dos interesses de qualquer grupo ou material em particular; c) a constituição exige tratamento igualitário às pessoas e descarta o tipo de seletividade que é essencial para sustentar a lucratividade.

Bergue (2011) complementa, ao evidenciar que um dos principais aspectos que diferem a administração pública da privada é a finalidade de cada uma. No entanto, afirma que se assemelham em termos de fundamentos de seus sistemas de gestão. Em outras palavras, organizações públicas e privadas diferem, essencialmente, em objetivos e se aproximam em meios que correspondem aos seus sistemas de gestão.

2.1.4 Histórico da administração pública no Brasil

O modelo histórico-cultural brasileiro traz consigo as raízes de nossa colonização – patrimonialismo e clientelismo. O processo de industrialização ocorreu com o surgimento dos engenhos, sendo as raízes do trabalho coletivo vinculadas e

confundidas com a escravidão, num processo contrário a industrialização da Europa, por exemplo, onde os trabalhadores que ingressaram na indústria eram livres (NASCIMENTO, 1999).

Tais características do ambiente estatal influenciam a formação da Administração Pública Brasileira. Neste sentido, observa-se que, na tentativa de modernizar a administração, os governos brasileiros, ao longo da história, buscaram reformar seus mecanismos de Gestão Pública. Essas reformas se materializaram em modelos que, com suas características próprias, contribuíram e contribuem para formação da modernização do Estado Brasileiro. Neste sentido, os três modelos foram denominados como patrimonial, burocrático e gerencial. Apesar da existência destes três modelos de administração pública, observa-se que, na história brasileira, não existe a incidência de um único modelo de administração pública (TORRES, 2004).

A administração pública brasileira, desta forma, é caracterizada por uma gestão híbrida em que os três modelos de Administração pública coexistem na estrutura administrativa. É possível afirmar que o modelo patrimonialista pode ser encontrado em todas as fases da modernização deste Estado, tornando-se uma característica da administração pública brasileira (JANOTTI, 1987; LEAL, 1993; LANNA, 1995; NUNES, 1997; FAORO, 2000; HOLANDA, 2000; PAULA, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2009; CABOBIANGO *et al.*, 2010).

No modelo patrimonial, os governos eram constituídos de forma que as heranças políticas, obtidas por meio de graus de parentesco, eram as formas de sucessão na administração pública (LANNA, 1995; LUSTOSA DA COSTA, 2008). É evidente que, desde a Colonização Portuguesa no Brasil, alguns traços coloniais continuaram a existir quando a Gestão Pública Brasileira começou a ser formulada de forma efetiva, embora haja indícios de uma administração, mesmo que incipiente, no Brasil antes da chegada da Corte Portuguesa (LUSTOSA DA COSTA, 2008). Observa-se, a partir das reflexões feitas por Janotti (1987), que nos primórdios do coronelismo existia um compromisso político com pagamento de favores, que muitas vezes se configuravam como cargos públicos. Estas raízes patrimoniais, nas quais predominavam a troca de favores, o nepotismo e o clientelismo, foram herdadas da Administração Colonial que, em 1808, com a chegada da Família Real, trouxe uma busca do espaço público e a formação da burguesia nacional (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Lustosa da Costa (2008) infere que são enfatizadas três grandes reformas, que se sucederam a partir de meados dos anos 1930, separadas entre si por intervalos de aproximadamente 30 anos – 1937, 1967 e 1995. No entanto, vale ressaltar que o Brasil, desde quando se tornou um Estado Nacional em 1808, vem tentando reformar sua administração. Neste ínterim, algumas iniciativas de transformação e modernização são persistentes no setor público brasileiro. No entanto, observa-se a manutenção de uma estrutura bastante inflexível e fechada sobre si mesma, que tem resistido à evolução e democratização da sociedade civil brasileira (TORRES, 2004).

Bresser-Pereira (1999), Paula (2005), Costa (2008), (2010) identificam três grandes modelos de administração na evolução do aparelho estatal brasileiro: o modelo patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencial. É de suma importância observar que estes três modelos não se sucederam de forma linear. Acontece que tais modelos têm uma influência marcante em cada período da modernização da administração pública brasileira. Vale ressaltar que, na realidade, esses três modelos convivem e sempre conviveram, simultaneamente. Além disso, os três sempre se compartilharam, de forma que é possível identificar momentos em que a prevalência de algum dos três modelos é mais acentuada (TORRES, 2004).

É possível constatar que técnicas gerenciais e eficientes já existiam muito antes de decretos ou leis que incitavam a introdução de práticas gerenciais, ao passo que, do mesmo modo, apesar das grandes campanhas para implantação de práticas de gestão, práticas patrimonialistas de se governar ainda dão tom na realidade do Brasil. O fato é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado e, muitas vezes, permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo, dentre outros.

No âmbito da modernização da administração pública brasileira, Torres (2004) indica que a União, estados e municípios encontram-se em estágios diferenciados quanto ao esforço de profissionalizar e reformar a administração pública. Em regra, esses estágios reproduzem as imensas desigualdades regionais que caracterizam a Federação brasileira. Assim, os estados e municípios tornam-se distantes, pobres e atrasados, ocupando um lugar periférico no processo de modernização do Estado Brasileiro. Desta forma, o impulso maior e mais duradouro no sentido de modernizar a administração pública brasileira sempre coube ao

governo federal, fato este explicado até mesmo pela natureza do pacto federativo brasileiro.

Analisando as três grandes inflexões da administração pública brasileira, percebe-se claramente o papel fundamental desempenhado pela União, que sempre teve atuação muito forte e preponderante dentro da Federação. Foi assim em 1937 e 1967 e a reforma de 1995 não fugiu ao padrão, pois, todo o projeto de implantação de um modelo gerencial foi concebido e proposto pelo governo federal (TORRES, 2004).

Neste sentido, a primeira reforma aconteceu no primeiro mandato de Getúlio Vargas e visou transformar a administração pública brasileira, que até então era patrimonial, em um serviço profissional baseado no Estado de direito e na competência técnica. Segundo Bresser-Pereira (1999), ocorreu em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 1930 no Brasil. Em sentido mais amplo, o autor afirma que tal reforma tinha por objetivo tornar o aparelho estatal profissional, capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal. Seu modelo era baseado nas reformas burocráticas ou do serviço público realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o Estado Liberal ainda restringia o poder de votar dos pobres (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Historicamente, até a Revolução de 1930, o Estado Brasileiro vivia capturado pelos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. A urbanização e a industrialização, que o Brasil experimentou a partir de 1930, fizeram com que o país passasse por um rearranjo político do Estado para atender as pressões para uma modernização do Estado por parte da burguesia (TORRES, 2004). Neste contexto, Getúlio Vargas comanda o movimento de reformulação do Estado Brasileiro, o que abriu caminho para um amplo processo de modernização social e industrial.

Para a administração pública, as consequências dessas transformações foram sentidas de maneira contundente quando o governo Varguista cria órgãos governamentais como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o intuito de promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, o que contribuiria para a padronização dos principais procedimentos da administração pública.

No contexto do governo militar dos anos 60, surge um Decreto de lei que visava modernizar a administração pública através da utilização de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada. Na perspectiva de Lustosa da Costa (2008), nesta reforma buscava-se, além da normatização e padronização de procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, estruturar a administração pública. As estratégias, adotadas para alcançar tal estruturação, seriam o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências, controle, investimento em administração indireta.

Neste ínterim, Torres (2004) assinala que o projeto arquitetado e desenvolvido pelos militares buscou modernizar a administração pública, através da utilização de técnicas de gestão contempladas pelo modelo gerencial. A principal estratégia adotada pelos militares resume-se na descentralização administrativa para a administração indireta.

Um dos maiores equívocos da proposta gerencial empreendida pelos militares consiste em não empreender esforços para a criação de uma carreira de alto escalão, formando e desenvolvendo administradores públicos para os níveis de direção na administração direta. De modo geral, o problema foi contornado pela contratação de altos dirigentes para a administração direta, através de recrutamento nas empresas públicas e sociedades de economia mista, que pagavam salários mais altos e abrigavam os quadros mais qualificados. Observa-se que, sob a ótica da reforma de 1967, houve um aprofundamento da descentralização da administração pública, o que ocasionou aumento da administração Indireta.

Quanto à reforma de 1995, a Gerencial, de acordo com Bresser-Pereira (1999, p. 6) “está substituindo a atual administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública”. Um dos grandes impulsionadores da Reforma Gerencial de 1995 foi a necessidade de se obter uma gestão pública mais eficiente, seguindo o contexto da América Latina.

Com esta reforma, Bresser Pereira (2010) explica que o Estado passou a focar os resultados de sua administração e não as questões jurídico-legais. O autor afirma que um dos objetivos da reforma gerencial consistia em tornar o Estado mais eficiente, mais capaz de prestar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade. Esta foi um dos produtos da grande modernização da forma em que o Brasil estava propondo. A modernização da administração pública foi

pautada em contratações de técnicos competentes, extinção de secretarias e cargos públicos, fixação de tetos salariais do poder executivo, modernização nos processos de compras e licitações.

A Reforma Gerencial de 1995 foi definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Previu a descentralização de serviços sociais para estados e municípios, a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, a separação entre a formulação de políticas e sua execução, maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do estado, maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta além de assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

De acordo com Bresser-Pereira (2010), a reforma gerencial pode ser vista sob a perspectiva estrutural e da gestão. Sob a perspectiva estrutural, a reforma envolveu as questões de visão da administração pública, isto é, buscou focar no resultado de suas atividades e não mais nas questões jurídicas e legais. Neste ínterim, a administração pública criou núcleos estratégicos para que as decisões fossem tomadas de forma específica. Estes núcleos foram criados de forma que fossem alocados para cada área do Estado, tais como saúde, desenvolvimento e educação. Então, sob o âmbito da gestão, um número crescente de organizações públicas passou a elaborar planos estratégicos no quadro de uma administração por resultados. Neste sentido, tais organizações focaram na implantação de sistemas de gestão baseados na motivação positiva dos servidores públicos, que alcançavam metas e apresentavam melhor desempenho.

Segundo Bresser-Pereira (1996), esta importância dada pela reforma gerencial de 1995 ao núcleo estratégico do Estado e às carreiras de Estado indicou que a reforma não tinha por objetivo eliminar os conceitos clássicos da administração burocrática, mas corrigi-los e dar-lhes maior enfoque estratégico. Assim, Bresser-Pereira (1997) revela que, na reforma gerencial de 1995, não são eliminados princípios burocratas como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, porém foi acrescentado o conceito de eficiência e buscou-se, na interpretação, entender a publicidade também como transparência.

Portanto, a partir da reforma de 1995, passa a se aplicar a administração por resultados como foco central na gestão do Estado Brasileiro. Esta administração por resultados se tornou aplicável graças à reforma gerencial de 1995 e seus conceitos.

Deve-se ressaltar que, apesar da ênfase na administração por resultados, não se pretendeu, com a reforma, substituir a administração por processos. A mudança reside na diminuição da ênfase em processos legais detalhados. Neste ínterim “uma gestão pública eficiente não pode deixar de contar com procedimentos regulares e previsíveis, que dificultem casuísmos e a corrupção do aparelho estatal” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.10).

2.2 A Nova administração pública (NAP)

No que se refere às intervenções no setor público por meio de reformas ou modernizações administrativas, Queiroz e Ckagnazaroff (2010, p. 682) a partir de estudo feito por Matos (1988) destacam dois conceitos para análise: a) modernização organizacional (MO) e modernização administrativa (MA). A modernização organizacional está atrelada a concepções teóricas de mudança social, o que “envolve transformações nas relações de trabalho e poder (democratização), nos custos e nos resultados organizacionais”. A modernização administrativa, por outro lado, é concebida de forma limitada, pois, concentra-se em “modificar a organização somente no campo estrutural, alterando normas, procedimentos e simplificando rotinas”.

Um dos maiores movimentos atuais de modernização da administração pública refere-se à Nova Administração Pública – NAP (ANDION, 2012). Para esta corrente, a organização pública deve ser concebida, organizada, gerida e orientada para o mercado, ou seja, no setor público, deve-se utilizar conceitos da gestão privada tais como o desempenho, a redução de custo, a eficiência, a produtividade e visão focada nos clientes (HOOD, 1991; COHEN *et al.*, 1999). De acordo com Pollitt (2000), este movimento assume várias denominações tais como reinvenção, reengenharia e governo empreendedor (OSBORNE e GAEBLER, 1994). Geralmente, é apontado como uma fórmula para melhorar a administração pública através de um governo mais efetivo.

Diefenbach (2009) destaca que, durante muitos anos, os defensores da Nova Administração Pública (NAP) discursavam que a NAP se comprometeria a melhorar os serviços públicos, tornando as organizações deste setor muito mais atrativas. No entanto, segundo o autor, a maioria desses estudos se concentrou apenas em alguns elementos da NAP, fornecendo evidências que não davam a real *praxis* deste movimento. A grande quantidade de estudos empíricos sobre a NAP é apontada pelo

autor como uma possível causa da falta de identificação sistemática e compreensão da natureza da NAP e sua relevância global.

De acordo com Wilenski (1988), Pollitt (2000), Cohen *et al.* (1999), Clarke e Clegg (1999), Adcroft e Willis (2005), a NAP passou a ser adotada nas organizações do setor público no final dos anos 1970. Este movimento, segundo Diefenbach (2009), apresenta três características importantes:

1. Foi introduzido em todos os setores do serviço público dos países que o adotaram (MCAULEY *et al.* 2000);
2. É um fenômeno de crescimento global, podendo ser encontrado em países ocidentais como o Reino Unido e Europa Continental, Estados Unidos e Canadá, Austrália e Nova Zelândia, bem como em países industrializados e em desenvolvimento localizados nos continentes Asiático e Africano e na América Latina (MASCARENHAS, 1993; ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998; HAQUE, 1999; PINA e TORRES, 2003; SARKER, 2005; PAULA, 2005; LEE e HAQUE, 2006; CLAD, 2008; COSTA, 2010, NEF, 2010);
3. Nos países anglo-saxões e europeus, pelo menos, tem sido apoiado pelos principais partidos políticos. Tem-se, como exemplo, o apoio dos partidos republicanos e democratas nos Estados Unidos, além dos conservadores e trabalhistas no Reino Unido (HOOD, 1991).

Page (2005) destaca que o número de estudos sobre a implantação da NAP em organizações do setor público é praticamente incontável. No entanto, apesar (ou por causa) dessa grande quantidade de relatórios, Hood (1991) e Pollitt (2000) evidenciam que os resultados revelam descrições relativamente breves da NAP. Neste sentido, muitos críticos em administração como Walsh e Weber (2002) e da política organizacional como Burns (1961), Mintzberg (1985) e Pettigrew (1992) contribuem para a análise das principais implicações negativas desta corrente de pensamento. Tais implicações serão evidenciadas em momento posterior, por hora, cabe salientar que elas existem.

De acordo com Diefenbach (2009), são cinco os elementos principais da NAP. Segundo o autor, o primeiro elemento é o ambiente de negócios e objetivos estratégicos, sendo que este elemento justifica-se pelo fato de o ambiente das

organizações do setor público estar passando por constantes mudanças, o que torna os desafios muito maiores (HOOD, 1991, POLLITT, 2000; BUTTERFIELD, 2004; SARKER, 2005; DIEFENBACH, 2011; ANDION, 2012). A visão geral de tais pressupostos da NAP pode ser visualizada no Quadro 1.

Quadro 1 – Pressupostos básicos e elementos essenciais da Nova Administração Pública

Área	Elementos
1. Ambiente de negócios e objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> - pressuposto de pressão externa de um ambiente muito mais desafiador e de constantes mudanças - conclusão de que existe a necessidade de uma nova estratégia e que não há alternativa para a organização, a não ser mudar de acordo com as tendências e forças externas - orientação para o mercado: a mercantilização dos serviços sob o lema de valor " por dinheiro " - orientação para as partes interessadas (stakeholders): cumprimento dos objetivos e políticas e sofre influências de agentes externos - orientação para o cliente: a prestação de serviços a partir da perspectiva do cliente - aumento da eficiência organizacional, eficácia e produtividade definidos e medido em termos tecnológicos - redução de custos, downsizing, concurso público competitivo, terceirização, privatização de serviços
2. Estruturas Organizacionais e Processos	<ul style="list-style-type: none"> - descentralização e reorganização das unidades organizacionais, estruturas mais flexíveis, redução na hierarquia. - concentração em processos, isto é, a intensificação da colaboração interna, processos de decisão mais rápidos e incentivo à proatividade - padronização e formalização de gestão estratégica e operacional através de conceitos de gestão amplamente aceitos
3. Gestão de Desempenho e Sistemas de Medidas	<ul style="list-style-type: none"> - sistemático, regular e captura abrangente, monitoramento, medição e avaliação dos aspectos cruciais da organização e do indivíduo, desempenho por meio de metas explícitas, normas, indicadores de desempenho sistemas de medição e controle - consequências positivas para as pessoas que trabalham com e sob tais sistemas tais como o aumento da produtividade, eficiência e qualidade, desempenho superior e motivação
4. Gestão e Gestores	<ul style="list-style-type: none"> - estabelecimento de uma "cultura de gestão": gestão é definida como uma função organizacional separada e distinta; a criação de (novos tipos de) cargos gerenciais e posições, enfatizando a primazia da gestão em comparação com todas as outras atividades e competências - gestores são definidos como o único grupo e como indivíduos que realizam funções gerenciais
5. Funcionários e Cultura Corporativa	<ul style="list-style-type: none"> - capacitação de pessoal, devem desenvolver seu trabalho de forma "eficiente" e por atitudes empreendedoras - ideia de liderança e uma nova cultura empresarial

Fonte: Diefenbach (2009, p. 894). Tradução livre.

Segundo Steger (2005) e Karp (2005), as mudanças no ambiente são inevitáveis fazendo com que a organização pública seja obrigada a utilizar estratégias

empresariais para adaptar-se e sobreviver a tal condição. Diefenbach (2007, p. 129) exemplifica muito bem esta visão, ao mencionar as palavras de Margareth Thatcher: “*There is no alternative*”. Segundo a visão desta corrente, é preciso que a organização aprenda a se adaptar às intempéries do ambiente. Neste sentido, para que a organização pública se adapte a tal contexto, Diefenbach (2009) destaca que seus formuladores propõem três orientações estratégicas, a saber:

- Orientação para o mercado (POLLITT, 2000);
- Orientação para *stakeholders* (externos);
- Olhar para o cidadão na perspectiva de um cliente.

Em relação ao ambiente interno das organizações públicas, Diefenbach (2009) considera que dois objetivos estratégicos norteiam os discursos da NAP:

- aumento da eficiência, eficácia e produtividade; e
- redução de custos, incluindo medidas tais como *downsizing*, terceirização e privatização dos serviços.

Quanto ao elemento estrutura organizacional e processos, um dos principais objetivos organizacionais, segundo Pollitt (2000) e Diefenbach (2009), é a descentralização que tem por objetivo atingir estruturas mais flexíveis e hierarquia reduzida. Segundo os autores, isto contribui para colaboração interna entre as pessoas, tomada de decisão mais rápida e foco em projetos.

Quanto ao elemento gestão de desempenho e sistemas de medidas, os proponentes da NAP assumem que formas burocráticas e sistemas de controle e monitoramento em organizações do setor público sempre existiram. No entanto, particularmente com a introdução de NAP, uma gama de outros sistemas e processos de auditoria, controle, regulação, avaliação, inspeção foram adotados no setor público. Neste sentido, vários conceitos como gestão da qualidade, *benchmarking*, gestão da informação, *balanced scorecard*, avaliação de desempenho e outros sistemas começaram a ser aplicados no setor público, possibilitando que o trabalho das pessoas fosse acompanhado constantemente (KARREMAN e ALVESSON, 2004).

No elemento gestão e gestores, os autores defensores da NAP enfatizam a primazia da gestão acima de todas as outras atividades e da primazia dos gestores

acima de todos os outros grupos de pessoas. Segundo Diefenbach (2009), conceitos e métodos gerenciais, habilidades, competências do conhecimento e especialização são retratados como mais importantes do que quaisquer outras credenciais e competências profissionais. Levy *et al.* (2001) e Andion (2012) apontam que as raízes da NAP constituem o paradigma funcionalista.

Segundo Burrell e Morgan (1979), o paradigma funcionalista tem como característica tratar os assuntos organizacionais sob uma ótica pragmática e objetivista. Sob este paradigma, o gestor preocupa-se apenas em retratar a realidade, descrevê-la e interpretá-la como ela se apresenta, indicando suas características concretas e como lidar com as mesmas, ou seja, através deste paradigma, a nova administração pública preserva um caráter pragmático, frequentemente orientado a detectar problemas e a propor soluções. Em seções posteriores, evidencia-se que, ao preservar tal caráter pragmático, a NAP contribui para que a absorção de práticas gerenciais no setor público ocorra sem reflexões críticas que causam repercussões contraditórias para os grupos associados à atividade da administração pública.

Por fim, no elemento funcionários e cultura corporativa, a gestão e o papel dos gestores no setor público tem enorme impacto tanto sobre os funcionários quanto na cultura corporativa (BUTTERFIELD *et al.* 2005). Neste sentido, a NAP adota conceitos modernos de Gestão de Recursos Humanos para gerenciar as pessoas na organização pública. Sob esta ótica, primeiramente, os funcionários são incitados a desenvolver um comportamento gerencial em que o perfil empreendedor é considerado fundamental. *“Secondly, the idea of leadership and a new corporate culture puts the final touch on the new type of public sector organization as portrayed by NPM concept”* (DIEFENBACH, 2009, p. 903).

Ao avaliar a NAP, evidencia-se que as altas expectativas sobre este modelo de gestão não alcançaram os resultados esperados. Na literatura disponível, há muitos trabalhos cujo objetivo consiste em identificar seus aspectos negativos, tais como Hood (1991) e Pollitt (2000). Sob uma perspectiva mais crítica, as reformas gerenciais estão associadas com desenvolvimentos negativos na gestão pública (KELLY *et al.*, 2002; PAULA, 2005; ALFORD e HUGHES, 2008). Dentre estes pontos negativos, destacam-se a visão dos cidadãos como clientes, a “agenda oculta” de cortes de custos, a negligência das necessidades de serviços de diferentes grupos de clientes (DIEFENBACH, 2011).

2.2.1 A ascensão da nova administração pública

A década de 1980 foi marcante para a administração pública mundial, pois iniciou-se um processo de mudança nos processos de gestão, a partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos, no qual, segundo Paula (2005), estabeleceram-se as bases da nova administração pública. Nesta nova conjuntura, tais países influenciariam as formas de governos em todo o mundo (KETTLE, 2006). Países desenvolvidos como Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Estados Unidos adotaram o conceito de reformas e a filosofia “deixem o administrador administrar”, que pautava na flexibilidade e na busca por uma nova administração pública (NUNBERG, 1998).

Segundo Paula (2005, p. 46), no Reino Unido, “a preocupação com a reforma e a reorganização do Estado remonta a ‘década de 1960’”. Segundo a autora, a postura dos burocratas já era apontada como problema fundamental da administração pública. Margareth Thatcher, ‘a dama de ferro’ foi quem comprometeu-se a liderar a mudança de funcionamento da administração pública, ao buscar a elevação da eficiência administrativa do Estado.

O governo Thatcher, então, desenvolveu uma reforma gerencial em que as autoridades da administração nacional definiriam as políticas gerais, mas dois terços dos serviços públicos deveriam ser realocados em agências. As agências seriam regidas por contratos, nos quais se especificariam o que lhes cabia fazer e os padrões pelos quais seu desempenho seria avaliado. Esta reforma foi denominada “Próximos Passos”. A adoção desses programas trouxe profundas transformações para o serviço público britânico, deixando para trás os traços burocráticos e implantando o modelo gerencial (SOARES; CONCEIÇÃO e FILHO, 2004).

Paula (2005, p. 47) destaca que, paralelamente, desenvolveu-se a privatização das estatais que atuavam em áreas antes consideradas estratégicas (empresas de aço, carvão, transporte aéreo) e no campo dos monopólios naturais (empresas de gás, eletricidade e telefonia). Eram criados os organismos de regulação dos serviços públicos privatizados e eram introduzidos mecanismos de mercado nas áreas da saúde, serviço social e educação, para encorajar o provimento desses serviços pelo setor privado ou não lucrativo. No campo das relações de trabalho, a flexibilização dos contratos e das jornadas praticadas no setor privado também passou a ser considerada desejável no setor público (PAULA, 2005, p. 47).

Este trecho contribui para o entendimento sobre a intensidade da reforma britânica. Esta pode ser sintetizada em algumas características que, segundo a autora supracitada, caracterizaram também o novo modelo de administração pública que estava surgindo. Neste ínterim, as medidas organizativas e administrativas estabelecidas foram:

- Descentralização do aparelho do Estado;
- Privatização das estatais;
- Terceirização dos serviços públicos;
- Regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
- Uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

A nova administração pública adotada no Reino Unido se tornou uma referência para vários outros países. Na Nova Zelândia, por exemplo, a experiência de reforma administrativa aconteceu no sistema público em geral. Segundo Kettl (2006), este país foi o mais agressivo na venda de empresas estatais para o setor privado. Também ocorreu uma transformação na forma de recrutar os funcionários. Tal recrutamento pautou-se na contratação, mediante contratos de desempenho, para administrar órgãos cujo trabalho é definido por acordos ‘compra-de-serviços’.

Na Austrália, os problemas vividos pela administração pública contribuíram para a reforma administrativa. Os principais motivos, que levaram o governo australiano a adotar a nova administração pública, foram: a) a cristalização de consenso sobre as deficiências do serviço público e a emergência pela descentralização do Estado; b) as críticas ao tamanho do Estado e do aparato de bem-estar social; c) as pressões para implementação de medidas de ajustamento econômico e reestruturação do Estado; d) as influências internacionais para a adoção de reformas advindas do governo britânico e neozelandês (PAULA, 2005).

Nos Estados Unidos da América, a reforma gerencial do setor público teve origem nas administrações municipais e estaduais, a partir da ideia de “reinventar o governo” (OSBORNE e GAEBLER, 1994). O governo Reagan, em 1980, iniciou as discussões em torno de mudanças na administração burocrática americana, mas, efetivamente, foi a partir de 1992 que a onda reformadora chegou ao governo federal norte-americano, através do presidente democrata Bill Clinton, que instituiu o programa de reforma do governo federal (KETTL, 2006; SOARES; CONCEIÇÃO e FILHO, 2004).

Flynn e Strehl (1996) comparam, na obra *Public Sector Management in Europe*, as reformas administrativas que aconteceram em sete países europeus (Suécia, Grã-Bretanha, Holanda, França, Alemanha, Áustria e Suíça). Apesar das diferenças político-ideológicas e na concepção de algumas reformas, os autores perceberam que há uma linha comum baseada no modelo gerencial. Também mediante um estudo comparado, Kettl (2000) mostra como uma “revolução global” está ocorrendo na Administração Pública. Observa-se que as várias medidas gerenciais para tornar o Estado mais flexível vêm se repetindo em diversas experiências de reforma administrativa.

A administração pública da América Latina também se apropriou dos conceitos das reformas administrativas e se esforçou no processo de reforma administrativa. A partir dos estudos do Clad (1998), observa-se que a construção de um novo tipo de Estado na América Latina evidenciou algumas peculiaridades. Primeiramente, notou-se a evidência de sérias crises fiscais nos países com um modelo de desenvolvimento econômico ultrapassado. Também se percebeu que ainda existia o problema da dívida externa por parte dos países-membros da América Latina. Assim, segundo o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), a década de 1980 ficou marcada pela incapacidade dos países da América Latina em encontrar a resolução destes problemas estruturais, devido à estagnação e altas taxas de inflação.

Frente a este cenário econômico adverso, a primeira geração das reformas focou-se no ângulo financeiro da crise do Estado. Desta forma, as principais medidas tomadas nos anos 1980 foram orientadas tanto para o mercado, sobretudo para a abertura comercial, quanto para o ajustamento fiscal. Neste sentido, segundo o CLAD, percebe-se que o êxito mais importante desta primeira rodada de reformas foi a estabilização da economia ante o perigo das altas inflações.

A segunda geração de reformas vem sendo proposta com a finalidade de reconstruir o aparelho estatal. Neste sentido, a reforma utiliza o modelo gerencial (*New Public Management*). Este modelo inspira-se nas transformações organizacionais ocorridas no setor privado, no qual é baseado na flexibilização da gestão, diminuição dos níveis hierárquicos e aumento da autonomia de decisão dos gerentes (BRESSER-PERREIRA, 1996). Segundo a corrente reformista, embora inspirado no modelo de gestão das empresas privadas, o modelo gerencial deve estar pautado na adaptabilidade ao contexto político-democrático do setor público. Neste

ínterim, os autores dessa corrente consideram que é importante compreender que não existe a possibilidade de o governo ser uma empresa, mas o fato é que o governo pode agir empresarialmente de forma mais ágil e flexível frente às mudanças ambientais que atingem todas as organizações (CAIDEN, 1991). No entanto, conforme ressaltado posteriormente, existe uma contracorrente ressaltando que a afirmação acima é evidenciada apenas no discurso dos reformistas e que o foco principal dos reformistas é o ajuste fiscal (RESENDE, 2004; PAULA, 2005; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

De acordo com Clad (1998, p. 31) “a eficiência, a democratização do serviço público e a flexibilização organizacional são ingredientes básicos para a modernização do setor público”. Neste sentido, os autores destacam que a reforma gerencial da América Latina tem, como pilar, a profissionalização da burocracia, que exerce funções no núcleo de atividades centrais do Estado, lançando uso do aspecto meritocrático contido no modelo weberiano.

A proposta do CLAD é que, prioritariamente, constitua-se um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal, capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos. E, neste setor do Estado, é fundamental a existência de funcionários públicos qualificados e treinados constantemente, protegidos das interferências políticas, bem pagos e motivados. Esta é uma condição *sine qua non* para a implantação do modelo gerencial (CLAD, 1998, p. 31).

Portanto, a Reforma Gerencial do Estado na América Latina tem como foco criar e fortalecer um núcleo estratégico na administração, pautado na flexibilização organizacional, na profissionalização de seus funcionários pela montagem de rede de relações entre os *stakeholders* envolvidos na negociação e na implantação de contratos, a partir do qual se possa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas.

2.2.2 Os limites da nova administração pública

Nesta seção, busca-se aprofundar nos pontos negativos da nova administração pública, pois, estes serão fundamentais para nutrir as análises que serão realizadas posteriormente.

Neste ínterim, Paula (2005) destaca que a literatura específica permite encontrar as seguintes limitações no modelo de administração pública gerencial:

- Formação de uma nova elite burocrática e centralização do poder nas instâncias executivas (HOOD, 1991; FREDERICKSON, 1996);
- Inadequação da utilização das técnicas e práticas, advindas do setor privado, no setor público;
- Dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão (SCOTT, 1996);
- Incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público (HOOD, 1991).

De acordo com Paula (2005, p.82), a nova administração pública não deixa de ser um instrumento de promoção dos “interesses de carreira de uma elite gerencial constituída por altos executivos, consultores que atuam no setor público e escolas de negócios voltadas para o treinamento e desenvolvimento de gestores”. Segundo a autora, os críticos ainda mencionam que o modelo gerencial centraliza o poder de decisão na cúpula gerencial, dado que a formulação das políticas públicas é de responsabilidade exclusiva dos ministérios e secretarias do Estado, ou seja, contribui para a formação de ilhas de conhecimento dentro da administração pública promovendo o insulamento burocrático da mesma (DINIZ, 1997).

Outro fator limitante é a aposta de que a nova administração pública oferece técnicas mais adequadas para superação da ineficiência administrativa e da má utilização de recursos. Os defensores desta corrente afirmam que “determinadas funções são mais eficientemente administradas quando são tratadas a partir da perspectiva do setor privado” (PAULA, 2005, p.83). No entanto, observa-se, a partir dos conceitos elaborados na seção 2.1.1 deste trabalho, que a administração dos setores público e privado apresenta características que as distanciam em termos de gestão, principalmente no que tange aos aspectos sociopolíticos (LYNN JÚNIOR, 2010). Neste íterim, Paula (2005, p. 87) destaca uma questão muito importante frente à incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público, a saber:

Apesar da intenção de aumento da eficiência e dinâmica administrativa, essa lógica de funcionamento gerencial é incompatível com o interesse público, pois, para assegurá-lo, é preciso restringir o poder discricionário dos burocratas e também limitar as responsabilidades gerenciais antes do processo de tomada de decisão. Por outro lado, há dificuldade de conciliação entre os interesses dos gerentes públicos e as metas oficiais do governo, pois, a excessiva autonomia dos administradores públicos tende a evoluir para uma posição individualista, que compromete a visão global integrada de governo, além de aumentar os riscos de corrupção (PAULA, 2005, p.87).

De acordo com Diefenbach (2009), é preciso refletir sobre as implicações da NAP para as organizações públicas, pois, embora à primeira vista suas ideias sejam convincentes, podem gerar desdobramentos bastante questionáveis. Por exemplo, ao estabelecer uma lógica de mercado nas organizações públicas, a NAP contribui para a mercantilização dos serviços públicos (ADCROFT e WILLIS, 2005). Em relação à esta crítica, observa-se que, ao adotar esta postura, a NAP vai de encontro com as ideias de que os serviços públicos são direitos universais, ou seja, ao criar um novo valor do serviço público baseado na quantificação e monetarização, o *ethos* do serviço público e seu compromisso com a imparcialidade, igualdade social, integridade e equidade vai sendo deixado de lado.

No que tange à orientação para *stakeholders* externos, as mesmas consequências ocorrem, pois, a NAP se concentra em atender as metas e requisitos de agentes externos influentes, que investem no interesse da organização pública (por exemplo, órgãos governamentais ou de financiamento). No entanto, os interessados que têm menor influência nas decisões – geralmente os cidadãos (mais pobres) e comunidade – recebem pouca ou mesmo nenhuma atenção.

Outra questão problemática é o que se denomina ‘orientação para o cliente’. Diefenbach (2009) adverte que esta prática pode tornar o cidadão um coadjuvante nas decisões públicas, ou seja, um indivíduo que simplesmente exige a pronta entrega de um serviço para suas próprias necessidades. Neste caso, observa-se uma inversão e subversão de importantes valores democráticos, pois, o cidadão deve ser visto como um membro consciente e politicamente ativo do Estado, interessado nos assuntos públicos e no bem-estar de toda comunidade.

O mesmo autor também menciona que os críticos afirmam que a NAP contribui para que o setor público perca sua neutralidade. Neste sentido, a linguagem do comprador e produtor, vendedor e consumidor não pertencem ao domínio público. Desta forma, estabelecer uma relação de empresa-cliente no setor público não é concebível, pois a tentativa de orientar o setor público pela lógica do mercado contribui para criação de mercados e universos paralelos de negociação (POLLITT, 2000).

Quanto às contribuições para o pressuposto de Estrutura organizacional e processos, Diefenbach (2009) menciona que iniciativas de mudança de gestão muitas vezes levam à descentralização, apenas, de algumas áreas do governo, normalmente associadas ao nível operacional. Ao mesmo tempo, deslocam-se em direção à criação

de unidades descentralizadas em nível operacional, acompanhadas pela simultânea tentativa de aumentar o controle centralizado sobre a estratégia e política de governo. Isto é um problema, pois descentralizam-se as atividades meio e centraliza as atividades fim. Esta prática torna-se no mínimo paradoxal, pois, não contribui para maior participação nas instâncias superiores de decisão, ou seja, só fortalece o poder de pequenos grupos.

Existem questionamentos referentes ao sistema de avaliações, que foram instituídas pela NAP no setor público. Para os críticos, as pessoas aprendem a fornecer as informações exigidas pelo sistema, manipulando-o. Diefenbach (2009) destaca que, embora isto possa ser interpretado como subversivo, é de fato exatamente o que os promotores e implementadores de tais sistemas desejam, ou seja, a função das pessoas é pensar e agir dentro dos limites estabelecidos pelo sistema. Assim, pode-se concluir que, apesar de todos os projetos impressionantes e montanhas de dados recolhidos e gerados, os sistemas de avaliação podem não entregar o que os proponentes da NAP têm prometido. Ao contrário, a maioria dos sistemas realmente podem piorar as coisas, as informações obtidas podem maquiagem o verdadeiro resultado.

Existem diferentes grupos de pessoas, que se beneficiam com a introdução e disseminação dos conceitos da nova administração pública. Um grupo especial, provavelmente, será a nova geração de gerentes. Diefenbach (2009) afirma que a verdadeira razão pela qual tantos dirigentes superiores e intermediários são a favor da NAP é que ela favorece pequenos grupos, principalmente a classe dos gerentes, aumentando o status social dos gestores através de uma ideologia segundo a qual as organizações públicas devem ser geridas pelos mesmos.

Existem críticas mais fortes quanto aos desdobramentos da nova cultura corporativa, que está sendo implantada nas organizações públicas através da nova administração pública. Estudos de Hoggett (1996), Parker e Bradley (2000), Morley (2005) Diefenbach (2005) e Saunders (2006) indicam que os resultados empíricos mostram que o impacto da NAP sobre os funcionários e da cultura corporativa de organizações do setor público é composto por um conjunto de efeitos negativos sobre os aspectos psicossociológicos e organizacionais dos funcionários. Neste sentido, ao trazer uma cultura empresarial para o setor público, muitos problemas encontrados na esfera privada como o estresse, medo, ressentimento, desconfiança entre as

pessoas, assédio moral (*bullying*), um clima áspero de trabalho, uma rede invisível de gestão do poder e dominação podem passar a ser evidenciados na esfera pública.

Além dos pontos críticos listados anteriormente, existe uma corrente da administração (estudos críticos organizacionais) que também apresenta fatores limitantes da aplicabilidade do modelo gerencial nas organizações públicas. Segundo Paula (2005, p. 88), o movimento *critical management studies* oferece uma agenda de pesquisa para os teóricos e analistas organizacionais interessados na abordagem. [...] O leque de perspectivas para essa agenda é amplo e inclui o *neomarxismo*, o pós estruturalismo e, prioritariamente, a escola de Frankfurt, especialmente autores como Theodor Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse e Jurgen Habermas. A teoria crítica frankfurtiana se destaca no conjunto porque provê um contraponto intelectual crítico-constructivo para os estudos *mainstream* no campo do management, além de ser suficientemente ampla para servir como fonte de reflexão para assuntos epistemológicos, noções de racionalidade e progresso, visões da tecnocracia e questões como autonomia, controle, poder e ideologia (PAULA, 2005, p. 88).

A principal crítica deste movimento reside no fato de que as práticas gerenciais têm sido adotadas, nas organizações públicas, como mecanismo de resolução de todos os problemas. Esta crença, segundo Wood Jr. e Paula (2002), reside principalmente na difusão dos ‘gurus’ do management e dos ‘modismos’ gerenciais. Para estes autores, as ferramentas de gestão aplicada às organizações privadas nem sempre são eficientes e, quando são transpostas para o setor público, apresentam limites importantes na sua aplicação.

Portanto, é preciso refletir sobre os potenciais e as limitações do modelo gerencial no setor público, pois, a partir da literatura específica, observou-se que existem desdobramentos muito contraditórios quanto à aplicação deste modelo no setor público. Por isso, é necessário identificar os limites deste modelo, pois, apesar de seus idealizadores mencionarem que a reforma gerencial pode resolver todos os problemas das organizações públicas, percebe-se, através das críticas evidenciadas acima, que é necessário atentar-se para os limites deste modelo.

2.3 O empreendedorismo e sua aplicabilidade às organizações

Sadler (2000) indica que o termo empreendedorismo² deriva do verbo francês *entreprendre*, que significa iniciar ou realizar algum empreendimento. Os autores pioneiros dessa temática foram Richard Cantillon em 1755 e Jean-Baptiste Say em 1803 (FILION, 1997). Para Sadler (2000), o conceito de Cantillon buscou explicar a receptividade ao risco de comprar algo por um preço e vendê-lo em regime de incerteza. Jean Say sustentou que o empreendedor seria capaz de alterar os recursos econômicos de uma área de baixa produtividade, transformando-a em uma área de produtividade e lucratividade elevadas. Segundo este autor, o empreendedor atua como catalisador do desenvolvimento econômico. Tanto na definição de Cantillon como na de Say, o empreendedor é considerado como um agente tomador de risco (SADLER, 2000).

Outro clássico da literatura sobre empreendedorismo é Joseph Schumpeter. Esse é quem lançou o estudo contemporâneo de empreendedorismo ao alinhá-lo com a inovação (SADLER, 2000). Para o referido autor, o empreendedor era tratado de forma peculiar por sua capacidade de criar, inovar e de agregar valor em produtos, processos e serviços, nos quais a inovação era a principal força para criação de nova demanda e riqueza. Esse autor percebeu que o empreendedor conduzia e criava novas combinações de produção por meio do processo de destruição criativa.

Neste sentido, Schumpeter (1954) observa que o ímpeto para o sistema econômico vem de homens de coragem, que arriscam suas fortunas para implementar, inovar, experimentar e expandir novas ideias. Escritores posteriores a Schumpeter (1954), tais como Higgins (1959) e Baumol (1968) ampliaram a noção de empreendedorismo. Estes autores apontaram o empreendedorismo como causador da substituição de produtos obsoletos por produtos mais inovadores e com maior potencial de lucro.

Drucker (1985) considera o empreendedorismo uma forma de intensa mudança e o empreendedor como alguém que sempre se apoia nessas mudanças para a busca e exploração de novas oportunidades. No caso da administração pública, vale destacar que o aspecto burocrático é muito evidente em tal tipo de organização. Buscar oportunidades, nesse contexto, torna-se muito mais desafiador ao

² Nesta pesquisa, a discussão teórica sobre as especificidades dos conceitos de empreendedorismo e empreendedor terá caráter secundário. Confira Schumpeter (1954) para observar o detalhamento das características constitutivas desses elementos.

empreendedor. É preciso refletir se o empreendedor poderia sustentar-se em um ambiente mais estático. Embora o setor público tenha se tornado mais ágil, percebe-se que, em comparação com o mercado, as mudanças ainda são reativas e lentas.

O empreendedorismo pode ser compreendido a partir de duas principais perspectivas: a perspectiva econômica e a comportamental. Na perspectiva econômica, o empreendedor é compreendido como: agente de desenvolvimento econômico (SMITH, 1766; BAUMOL, 1968); criador de negócios (HIGGINS, 1959); tomador de risco (KIHLMSTROM e LAFFONT, 1979); trabalhador em condições de ambiguidade e incerteza (SADLER, 2000).

Apesar de todas essas atribuições, Sadler (2000) observa que a noção de empreendedorismo apregoada pelos economistas é associada à capacidade do homem, enquanto empreendedor, em inovar e em poder contribuir para o desenvolvimento local da economia. Essa noção pode ter intensas influências do sistema de produção em vigor na época dos clássicos da economia. Um sistema que buscava a noção de *homo economicus*, no qual o indivíduo era considerado uma mera extensão da máquina produtiva. Na tentativa de compreender a figura do empreendedor, ou seja, da pessoa que age de forma empreendedora, a perspectiva comportamental importou da teoria de recursos humanos algumas importantes conceituações comportamentais para a teoria do empreendedorismo (SADLER, 2000). Essa perspectiva focou na descrição de um perfil empreendedor.

Stevenson e Jarillo (1990), Covin e Slevin (1991), Cunningham e Lischeron (1991) e Bygrave (1993) tentaram descrever tal perfil. Com base nas informações sobre este perfil, Fillion (1997) evidenciou que os empreendedores são fruto de seu ambiente. O autor constatou que o empreendedor pode ser desenvolvido e que uma cultura empreendedora pode ser um mecanismo catalisador para a formação de um perfil empreendedor.

O ambiente, então, torna-se muito importante na formação desse perfil. Se a pessoa cresce em um local onde é incitada a agir de forma empreendedora e a vencer seus desafios, torna-se propensa a desenvolver um perfil empreendedor. Vale destacar que no âmago do empreendedor está a busca pela sua autorrealização – *achievement* (MCCLELLAND; BURNHAM, 1976).

Considerando que o empreendedor tem como foco sua autorrealização, na administração pública, conforme destaca Sadler (2000), o empreendedor pode se tornar um risco, pois, o foco da gestão pública é o usuário, ou seja, o cidadão. Neste

sentido, o empreendedor pode adotar várias facetas em busca de seu objetivo próprio, podendo ser caracterizado como um ‘camaleão’ dentro do setor público, que muda de cor em razão do atendimento de seus objetivos particulares, isto é, pode maquiar os resultados em busca de benefícios próprios.

Até a década de 1970, as pesquisas sobre empreendedorismo priorizavam as ações e características individuais dos empreendedores (DRUCKER, 1985; SADLER, 2000). No entanto, a partir de 1980, autores como Miller e Friesen (1982), Burgelmann (1983), Pinchot, (1985), Cornwall e Perlman (1990), Hashimoto (2009) e Diefenbach (2011) desenvolveram pesquisas visando à noção de empreendedorismo dentro das organizações. Surgiu, assim, o empreendedorismo corporativo, ou seja, o estudo do comportamento empreendedor dentro das organizações (HASHIMOTO, 2009).

Os proponentes dessa escola corporativa foram Cuninghan e Lischeron (1991), que buscaram valorizar as habilidades empreendedoras como variáveis úteis para organizações complexas. Hashimoto (2009) destaca que os primeiros estudos sobre essa escola datam de 1970, com os trabalhos de Peter Drucker e Arnie Cooper. Segundo Drucker (1985), sob o ponto de vista empreendedor, a responsabilidade das empresas existentes, sobretudo aquelas já bem-sucedidas, é manter-se bem-sucedidas no futuro. Tais ideias, conforme ressaltado acima, ganharam força na década de 1980, quando as empresas japonesas começaram a invadir os países ocidentais com seus produtos que, além de mais baratos, apresentavam melhor qualidade. A partir desse momento, houve um interesse crescente de pesquisadores no estabelecimento de relações entre empreendedorismo e corporações, gerando várias terminologias ao longo do tempo, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Terminologias do Empreendedorismo Corporativo

Autores	Ano	Terminologia
Biggadike	1979	<i>Corporate Venturing</i>
Cooper	1981	Empreendedorismo intracorporativo
Schollhammer	1981	Empreendedorismo corporativo interno
Burgelman	1983	<i>Internal Corporate venturing</i>
Miller	1985	Orientação Empreendedora
Pinchot	1985	Intraempreendedorismo
Khandwalla	1987	Gestão inovadora pioneira
Sathe	1989	Renovação organizacional
Guth e Ginsberg	1990	Empreendedor Corporativo
Stevenson & Jarillo	1990	Gestão Empreendedora
Morse	1996	Empreendedorismo em nível de empresa
Moris e Sexton	1996	Intensidade Empreendedora
Dess, Lumpkin & Covin	1997	Estratégia empreendedora
Birkinshaw	1997	Alianças corporativas
Morris <i>et al.</i>	2008	Orientação empreendedora
Zahra <i>et al.</i>	2009	Estimulador de inovação
Rauch <i>et al.</i>	2009	Empreendedorismo Estratégico

Fonte: Adaptado de Hashimoto (2009, p. 90) com base em Diefenbach (2011).

A diversidade dos termos, que definem o empreendedorismo dentro de organizações, pode gerar confusão e contradições. Zahra (1991), Antonic e Hisrich (2001) e Kearney *et al.* (2009) associam os termos, que constam na Tabela 1, como sinônimos, em que ambos denotam ações de empreendedores dentro de organizações como agentes propulsores de inovação em produtos, processos e serviços (PINCHOT, 1985; BURGELMAN e SAYLES, 1986; ZAHRA, 1991; HISRICH e PETERS, 2004).

No contexto brasileiro, em trabalho desenvolvido por Emmendoerfer e Valadares (2011), em que se propôs fazer reflexões sobre a construção do empreendedorismo interno, foram encontradas características próprias do Empreendedorismo Corporativo e do Intraempreendedorismo. No entanto, essas diferenciações fogem do escopo desta pesquisa. Dessa forma, será adotado o termo Empreendedorismo Corporativo (EC) como alusão ao empreendedorismo associado a organizações.

O empreendedorismo corporativo baseia-se no conceito de Orientação Empreendedora (OE) da organização (MILLER, 1983; COVIN e SLEVIN, 1991; LUMPKIN e DESS, 1996). Miller (1983) destaca que a OE é conceituada através de três perspectivas – da inovação, da proatividade e da tomada de risco. O referido conceito foi redimensionado por Covin e Slevin (1991) e Lumpkin e Dess (1996). Ao longo dos trabalhos, novos conceitos foram incorporados ao construto. No entanto,

Rauch *et al.* (2009) observam que a maioria dos estudos tem adotado as três principais dimensões da OE cunhadas por Miller (1983).

Portanto, a partir da perspectiva de Miller (1983), Covin e Slevin (1991), Lumpkin e Dess (1996), Rauch *et al.* (2009) e Diefenbach (2011), o termo Empreendedorismo Corporativo (EC) refere-se ao processo em que o indivíduo, ou grupos em associação com uma organização, cria uma nova organização ou instiga um ambiente propício a inovações, de modo que a organização detenha uma orientação empreendedora que permita o desenvolvimento e a manutenção de comportamentos empreendedores (inovação, proatividade e tomada de riscos).

A partir dessas considerações iniciais sobre a teorização do empreendedorismo nas organizações, os principais termos que formam os referidos construtos são apresentados, sinteticamente, na Figura 1.

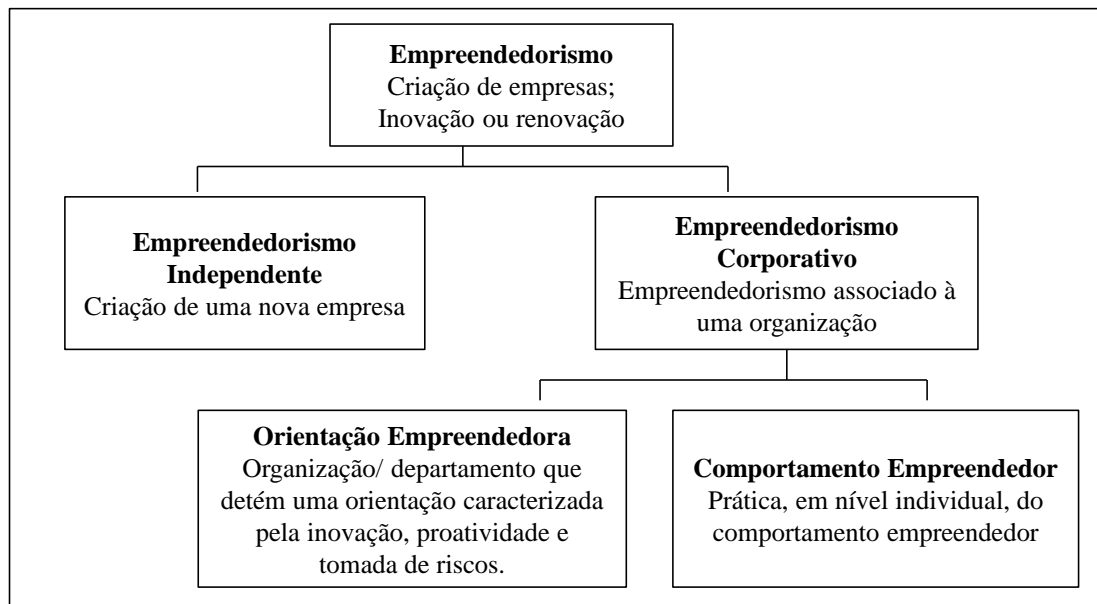


Figura 1 – Fatores –chave do termo Empreendedorismo

Fonte: Diefenbach (2011, p. 17). Tradução livre.

A Figura 1 evidencia as duas abordagens de estudo do empreendedorismo. Para fins deste estudo, não serão realizadas análises em relação ao empreendedorismo independente, ou seja, à criação de novas organizações. Será ressaltada a escola corporativa, a partir da qual serão feitas análises nas organizações públicas, levando em consideração a Orientação Empreendedora (OE) e o Comportamento Empreendedor (CE). Estas duas premissas, segundo Diefenbach (2011), são fatores básicos para a implementação do empreendedorismo em organizações públicas.

2.3.1 O empreendedorismo no setor público (EP)

De acordo com Osborne e Gaebler (1994, p.12,13), a questão do governo empreendedor surge da tese de reinvenção dos governos, ou seja, parte da premissa 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”. Segundo os autores, governos com esta configuração atenderam bem as expectativas de sua época. No entanto, ao longo dos anos, afastaram-se das necessidades da sociedade. Neste sentido, “tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças”.

Os autores seguem em sua tese, ao mencionar que as burocracias da era industrial contribuíram para a solução de alguns problemas de sua época; no entanto, por não acompanhar as mudanças sociais, criaram vários outros problemas. Assim, segundo os autores, as burocracias “são como transatlânticos de luxo numa era de jatos supersônicos: grandes, caros, pouco ágeis e, gradualmente, estão sendo substituídas por novas modalidades de instituições públicas”. Deve-se destacar que esta visão gerencial é bastante criticada, devido principalmente ao atendimento das necessidades sociais e muitas vezes funcionam como uma prática cerimonial nas organizações públicas (PAULA, 2005). No entanto, cabe aqui mencionar que os princípios da administração empreendedora têm orientado muitos governos.

Historicamente, grande parte das teorias organizacional e gerencial foi desenvolvida para organizações em geral, sem distinção entre público e privado. As teorias Weberiana e Taylorista são exemplos que defendem, implícita ou explicitamente, que seus achados se aplicam tanto no setor público quanto no privado, porque organizações públicas e privadas possuem muito mais similaridades do que diferenças (STOKER, 2006; RAINEY, 2009; DIEFENBACH, 2011). No entanto, Diefenbach (2011) argumenta que essa não é a única perspectiva acerca das similaridades e diferenças entre as organizações públicas e privadas (RAINEY, 2009). Existe uma argumentação de que a transposição de conceitos de um setor para outro requer uma análise mais detalhada devido a diferenças entre ambos (BERGUE, 2008; 2011).

Quanto às principais diferenças entre as organizações do setor público e privado, Diefenbach (2011) destaca que as organizações públicas são: a)

caracterizadas pela ausência de mercados econômicos e suas pressões de redução de custos; b) influenciadas intensivamente por questões políticas; c) têm como pressupostos a equidade, responsabilidade, franqueza e transparência aos usuários e multiplicidade de conflitos entre os agentes (gestores); d) é tradicionalmente mais centralizada, pois os gestores têm menos autonomia de decisão e flexibilidade, menos incentivos e menos riscos/recompensas (BERNIER e HAFSI, 2007; CURRIE *et al.*, 2008). Essas características vão de encontro com as características de uma organização orientada para o empreendedorismo, pois a cultura de prevenção de riscos e de baixa tomada de decisão, autonomia e flexibilidade são, negativamente, relacionadas ao contexto do empreendedorismo (RAINEY, 2009).

Muitos estudos têm procurado uma definição para o termo ‘empreendedorismo público’ (ROBERTS e KING, 1991; OSBORNE e GAEBLER, 1994; MORRIS e JONES, 1999; KEARNEY *et al.*, 2007; RAUCH, *et al.*, 2009). No entanto, as definições existentes sobre esse termo são limitadas e diversificadas (ROBERTS e KING, 1991; BOYETT, 1997; CURRIE *et al.*, 2008; KEARNEY *et al.*, 2007; 2009; MORRIS e JONES, 1999; MORRIS *et al.*, 2008).

Roberts e King (1991) definem o empreendedorismo no setor público como um processo de introdução de inovação nas organizações do setor público. Segundo Roberts (1992), o EP é a geração de ideia inovadora, a concepção e a implementação dessa ideia no setor público. Osborne e Gaebler (1994) analisam este termo a partir da compreensão das ações de instituições empreendedoras/empreendedores públicas. Neste sentido, explicam que os recursos disponíveis são usados e novas maneiras são construídas para maximização da produtividade e efetividade organizacional. Morris e Jones (1999) definem o empreendedorismo público pela perspectiva do processo de criação de valor para os cidadãos, ao reunir uma combinação de recursos públicos para explorar oportunidades sociais (OSBORNE e GAEBLER, 1994). Dessa forma, o empreendedorismo no setor público envolve um papel inovador e proativo do governo na condução da sociedade para melhoria da qualidade de vida, com a inclusão de geração de receitas alternativas, melhoria de processos internos e desenvolvimento de soluções inovadoras para satisfazer as necessidades sociais e econômicas (DIEFENBACH, 2011).

Segundo Shockley *et al.* (2006), o EP ocorre sempre que um ator político está em alerta quanto às problemáticas da administração pública e age em oportunidades potenciais de lucro, mudando o sistema em que está incorporado em direção ao

equilíbrio. Kearney *et al.* (2007) refere-se à empresa estatal/serviço civil. Sob esse aspecto, o EP é definido como um indivíduo ou grupo de indivíduos que se compromete com a atividade desejada para iniciar a mudança dentro da organização, na qual busca adaptar, inovar e facilitar o risco. Nesta conceituação, metas e objetivos pessoais são menos importantes do que a geração de um bom resultado para a organização pública.

Na conceituação de Currie *et al.*, (2008), o empreendedorismo no setor público é considerado como processo de identificação e busca de oportunidades de indivíduos e, ou organizações. Além disso, este processo é muitas vezes caracterizado pela capacidade de inovação, tomada de riscos e proatividade. Morris *et al.*, (2008) evidenciam que as organizações podem ser caracterizadas em termos de sua orientação ou intensidade empreendedora, que é um reflexo das atividades empresariais no qual estão fazendo. Essas atividades são baseadas no conceito de OE (inovadoras, arriscadas e proativas). Os passos básicos para esse processo identificado (no setor privado) não deve ser diferente em um contexto de organizações públicas.

Alguns autores também se dedicaram a definir o perfil do empreendedor incorporado ao setor público. Neste sentido, Ramamurti (1986) afirma que o empreendedor público (EP) é um indivíduo que se compromete a iniciar e manter uma ou mais organizações do setor público. Segundo Bellone e Goerl (1992), o empreendedor público pode ser definido a partir de quatro características, a saber: a) autonomia; b) visão pessoal do futuro; c) sigilo; d) tomada de risco. Estas características podem ser conciliadas com os valores democráticos fundamentais como *accountability*, participação cidadã, formulação de políticas públicas transparentes e planejamento de longo prazo. Segundo Roberts (1992), o EP se caracteriza como um indivíduo que gera, projeta e implementa ideias inovadoras no domínio público.

Na visão de Schneider *et al.*, (1995), o empreendedor público é definido de acordo com dois fatores: a) sua vontade de tomar medidas de risco; b) sua capacidade de coordenar as ações de outras pessoas para cumprir metas. Segundo Currie *et al.*, (2008), o empreendedor público é um líder que amplia metas, mandatos, funções e poder de suas organizações de forma não prevista pelos agentes públicos. Ele constrói coalizões políticas para usufruir as oportunidades empreendedoras na organização.

Embora difusas, as definições de empreendedorismo no setor público também se aproximam em alguns aspectos (DIEFENBACH, 2011). Um dos aspectos refere-se às dimensões inovação, proatividade e tomada de riscos. Elas se repetem em várias conceituações, tais como a conceituação de Kearney (2007), Currie *et al.*, (2008) e Morris *et al.*, (2008). Outro ponto em comum é que algumas conceituações incorporam o conceito de criação de valor, o qual é evidenciado por Morris e Jones (1999) e Bernier e Hafsi (2007).

Portanto, observa-se que a literatura científica sobre empreendedorismo incorporado ao setor público ainda está em formação e sua influência está arraigada em pesquisas internacionais, principalmente europeias, as quais se têm dedicado a compreender melhor esse construto (MORRIS e JONES, 1999; SADLER, 2000; BARNIER e HAFSI, 2007; MORRIS *et al.*, 2008; CURRIE, *et al.*, 2008; KEARNEY *et al.*, 2009; DIEFENBACH, 2011).

Ao analisar os setores público e privado, observam-se algumas diferenças significativas. Deve-se entender que os empreendedorismos incorporados ao setor público e privado também seguem a mesma lógica. A partir da análise das diferenças mencionadas no Quadro 2, observa-se que a transposição de práticas de um setor para outro torna-se delicada. Portanto, é preciso conceber o empreendedorismo no setor público como um construto em processo de formação. Muito se tem a elucidar sobre sua verdadeira contribuição para a administração pública, pois a discussão sobre empreendedores no setor público é balizada, principalmente, em um modelo de administração pública gerencial, passível de inúmeras críticas.

Quadro 2 – Diferenças entre o Empreendedorismo Público, Empreendedorismo Independente e no setor Privado.

	Empreendedorismo no setor Público	Empreendedorismo no setor Privado (Independente)
Objetivos	Múltiplos e variáveis, de certa forma, mal definidos.	Claros, definidos e consistentes.
Autoridade	Maior nível de autoridade e centralização.	Controle mais democrático e descentralizado.
Processo de decisão	Menor autonomia e flexibilidade	Elevado grau de autonomia e flexibilidade
Recompensas/Motivação	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.
Inovação	Atuam na busca por superar entraves burocráticos e políticos que muitas vezes restringem as inovações.	Atuam na criação de valor através da inovação e aproveitamento de oportunidade
Tomada de risco	Assume grandes riscos organizacionais sem tomar grandes riscos pessoais.	Assume significativo risco financeiro e pessoal, mas busca minimiza-los.
Proatividade	Entende o negócio, bem como se apóia na oportunidade para crescimento.	Segue uma oportunidade, independentemente dos recursos que eles controlam.
Financiamento e lucratividade	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 *et al.* (2009, p. 29). Tradução livre.

O empreendedorismo corporativo foi explorado por Kearney *et al.*, (2007) no setor público, em seu estudo ‘*A conceptual model of public sector corporate entrepreneurship*’. Os autores construíram um modelo que poderia propiciar a incorporação do empreendedorismo neste setor. Baseando-se em Covin e Slevin (1991), os autores mencionam que as organizações que desenvolvem empreendedores têm uma série de vantagens, pois os empreendedores corporativos contribuem para a melhoria do desempenho organizacional, dado que este é uma função organizacional, podendo, assim, ser transplantado para as organizações públicas.

Os autores propõem a contextualização do empreendedorismo corporativo para as organizações públicas, a partir dos elementos organizacionais e do ambiente externo das organizações. De acordo com Kearney *et al.*, (2007), cada elemento corresponde às dimensões definidas pela literatura como fundamental para o desenvolvimento de um modelo contextualizado ao setor público. Neste sentido, o modelo incorpora o empreendedorismo corporativo, seus antecedentes (organização do setor público e ambiente externo), seu impacto direto e indireto no desempenho, a

análise da estrutura/formalização, os processos de tomada de decisão e controle, as recompensas/motivação, a cultura e a proatividade dos indivíduos.

Em relação ao ambiente externo, Miller (1983), Zahra (1993), Zahra e Covin (1995), Dess *et al.*, (1997) consideram que suas variáveis constituem fatores determinantes para influenciar o empreendedorismo corporativo, dentre as quais Kearney *et al.*, (2007) destacam a política, a complexidade, as mudanças e o conceito de munificência. O modelo, proposto pelos autores, pode ser visto na Figura 2.

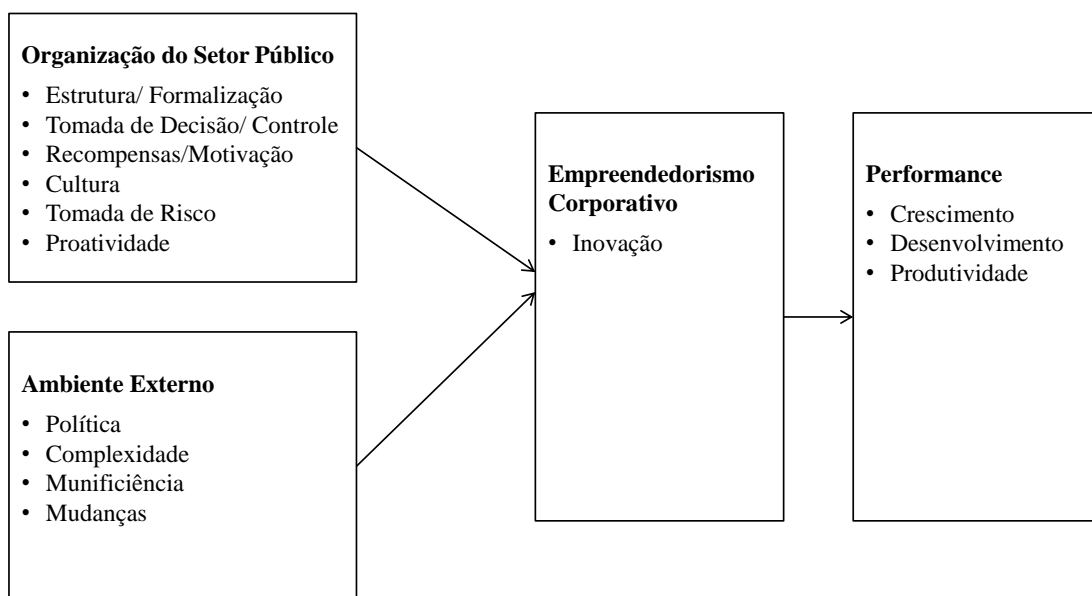


Figura 2 – Modelo de Empreendedorismo Corporativo no Setor Público.

Fonte: Kearney *et al.* (2007, p. 298). Tradução livre.

De forma mais específica, o modelo de Kearney *et al.*, (2007) sugere que o empreendedorismo corporativo, 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, contemplada no estudo, tem ou não a capacidade de desenvolver o Empreendedorismo Corporativo. Os autores destacam que o modelo apresenta algumas limitações como, por exemplo, para gerar empreendedorismo no setor público, existe a necessidade de 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 Brasil, nos últimos anos, tem surgido a noção de empreendedorismo público. Identificou-se, de forma exploratória, que um governo estadual de uma

unidade federativa no país possui indicativos de empreendedorismo público, os quais podem ser verificados em razão da criação e gerenciamento de um cargo, comissionado e de livre nomeação, cuja denominação faz alusão a essa noção (VALADARES *et al.*, 2010; VALADARES e EMMENDOERFER, 2011). Devido a esta evidência, buscou-se compreender a aplicabilidade do empreendedorismo no setor público brasileiro. Antes da realização das devidas análises, entretanto, é necessário contextualizar a realidade da gestão de pessoas na administração pública. Portanto, na próxima seção, buscar-se-á caracterizar, de forma sucinta, os preceitos da gestão de pessoas neste contexto.

2.4 Gestão de pessoas na administração pública

Nas últimas décadas, as reformas administrativas, inovações e tendências globais nas práticas de gestão de pessoas têm sido incorporadas no setor público, mudando, conseqüentemente, a dinâmica deste setor. Segundo Selden (2010), a maior parte das propostas de reforma para os sistemas de gerenciamento de pessoas nas organizações públicas seguem os seguintes padrões: a) criar um sistema civil comprometido com o recrutamento aberto, seleção baseada em qualificações e distinção entre política e administração; b) facilitar a entrada no serviço público, garantindo uma remuneração competitiva no mercado e oferecendo treinamento que desenvolva as habilidades necessárias para gerenciar no futuro; c) criar flexibilidade dentro do sistema de serviço civil existente, para aprimorar a capacidade gerencial de um gestor; d) descentralizar e transferir a autoridade de RH a órgãos e gestores públicos; e) abolir o serviço civil.

Observa-se que a gestão do cargo de Empreendedor Público no Estado de Minas Gerais, para fins deste artigo, é adotada como inovação. Neste sentido, o Estado Mineiro inovou ao estabelecer novas formas de recrutamento e seleção de pessoal.

Quanto ao processo de recrutamento de pessoas no serviço público, é realizado tradicionalmente por meio de uma sucessão de atos administrativos complexos, que se estende desde a verificação da efetiva necessidade da administração, encerrando-se com a homologação das inscrições para o concurso, no caso do provimento de cargos efetivos ou empregos ou empregos públicos (MEIRELLES, 1991; MELLO, 2005; BERGUE, 2007). Nesse sentido, as etapas do recrutamento na administração pública percorrem as fases de identificação da efetiva

necessidade de pessoas, análise da existência legal da vaga, elaboração e publicação do edital de abertura do concurso, processo de inscrições e, finalmente, as homologações das inscrições. Cada uma destas fases deve ser concebida de forma eficiente, conforme as regras estabelecidas pelo órgão superior que as regem.

Quanto ao processo de seleção na administração pública, o instrumento fundamental é o concurso público de provas ou provas de títulos, conforme preconiza o seguinte excerto:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I - Todos os cargos e funções públicas são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como os estrangeiros na forma da lei; II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Inciso II da Constituição da República, 1988).

Conforme observado na lei que rege a admissão de servidores públicos, a regra geral de admissão destes é por meio do concurso público. Tal concurso busca garantir a eficiência e a moralização no provimento de pessoas na organização pública. Diz-se que esse instrumento é moralizador, em essência, pelo fato de ser público (MEIRELLES, 1991; DI PIETRO, 1999; MELLO, 2005). Na realidade, o concurso é o instrumento que legitima a garantia de igualdade relativa ao acesso às vagas de empregos públicos para aqueles que atendam aos requisitos estabelecidos em lei para seu provimento. É o concurso que garante, quando bem elaborado, a escolha do profissional mais apto dentre os que estão em busca da vaga, segundo os critérios preestabelecidos.

No entanto, como observado no parágrafo II do Art. 37 da Constituição, existe outra forma de provimento de pessoas na organização pública. Esta forma refere-se às nomeações para cargos em comissão declarado de livre nomeação e exoneração, os quais podem ser considerados “estruturas funcionais autônomas, passíveis a serem ocupadas por indivíduo que não detêm vínculo laboral anterior e permanente com o ente ou o órgão” (BERGUE, 2007, P.206). Tais nomeações ocorreriam de forma:

[...] particular, que transcende os limites da racionalidade estrita (esta visada, essencialmente, no caso do provimento de cargos e empregos públicos a partir de mecanismos como o concurso, o plano de cargos e remuneração, entre outros). Neste contexto, o aspecto central

indispensável à compreensão dos fatores componentes desse fenômeno organizacional é a natureza da relação estabelecida entre a autoridade superior e o designado, a qual se assenta, preponderantemente, na confiança e no comprometimento pessoal. Outra importante perspectiva de análise dessa relação refere-se às interações e tensões que se estabelecem no entorno do espaço de exercício do cargo ou da função e seus reflexos nas redes de relações formais e informais (BERGUE, 2007, p.208).

Diante disso, observa-se que o processo de provimento de pessoas na organização privada e na pública são bens distintos. Primeiro, porque o interesse público difere do privado. Segundo, as autoridades públicas, por exercerem o poder soberano do Estado, devem necessariamente atender aos valores democráticos em detrimento dos interesses de qualquer grupo ou material em particular. Terceiro, a constituição exige tratamento igualitário às pessoas e descarta o tipo de seletividade que é essencial para sustentar a lucratividade (LYNN JÚNIOR, 2010). Desta forma, a transposição de conceitos da gestão privada para a pública gera desdobramentos contraditórios, podendo ocasionar riscos para a governabilidade democrática (DIEFENBACH, 2011). Tendo contextualizado por meio desse referencial teórico sobre gestão de pessoas com ênfase nas formas de provimento de pessoas na organização pública, será apresentado, na próxima seção, os procedimentos metodológicos utilizados para o alcance do objetivo desta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se caracteriza, predominantemente, como qualitativa, dado que a natureza do objeto de estudo demanda uma análise de cunho interpretativo. Os estudos que se baseiam na metodologia qualitativa, segundo Richardson (1999, p.80), tem maior potencial para “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. Nesta pesquisa, esta abordagem contribuiu para a análise das interações dos atores públicos bem como para interpretação de possíveis implicações da criação do cargo de empreendedor público para a administração pública do Brasil.

3.1 Técnicas de coleta de dados

A coleta de dados foi elaborada a partir de dados bibliográficos, observação, documentais ou textos históricos (DENZIN e LINCOLN, 2006).

A pesquisa bibliográfica é a técnica de análise e interpretação de informações e dados secundários, que fornecem os fundamentos teóricos e metodológicos para a reprodução do conhecimento. A pesquisa bibliográfica constitui, segundo Strumpf (2009, p.51), um conjunto de procedimentos que tem como intuito “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, em congressos, em teses e em dissertações relacionadas ao tema de pesquisa, os quais são apresentados em referências bibliográficas no final deste trabalho.

Devido à necessidade de delimitar o escopo de pesquisa, optou-se pela seleção dos periódicos, seguindo o critério principal: estar incluído no sistema classificatório *WebQualis* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como estar disponível para acesso no seu portal na Instituição de Ensino Superior à qual o autor pertence. Justifica-se a utilização desta base de dados, pois é definida como um acervo que reúne a produção científica

internacional, sendo também uma referência em acervo científico no meio acadêmico brasileiro.

Dentre as principais bases internacionais em que os artigos foram selecionados, encontram-se: *Cambridge Journals Online*, *Emerald Fulltext (Emerald)*, *JSTOR Arts & Sciences*, *Oxford Journals*, *Project Muse*, *SpringerLink (MetaPress)*, *Wiley Online Library*, dentre outras. Dentre os principais periódicos nacionais pesquisados, destacam-se: Revista de Administração Contemporânea (RAC), Revista de Administração Pública (RAP), Organizações e Sociedade (O&S), Cadernos EBAPE. BR, Revista do Serviço Público (RSP) e Administração Pública e Gestão Social (APGS). No que tange aos congressos da área, foram pesquisados os anais dos eventos da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

Em relação à observação, os dados foram coletados por meio do contato do pesquisador frente ao objeto de estudo e da experiência adquirida ao longo de três anos de pesquisa. De forma resumida, expõe-se a trajetória do autor, juntamente com seu orientador, frente ao tema estudado. Tal trajetória inicia-se no início do ano de 2010, com a realização de uma pesquisa exploratória sobre o cargo de empreendedor público em Minas Gerais. Neste sentido, uma pesquisa bibliográfica sobre os fatores conjunturais e institucionais que influenciaram o processo de modernização da administração pública brasileira foi realizada juntamente com uma entrevista com a gestora do cargo de empreendedor público na Cidade Administrativa de Minas Gerais. Como fruto desta pesquisa, o artigo denominado “Modernização da Administração Pública de Minas Gerais: Um Estudo Exploratório do Cargo de Empreendedor Público” foi publicado por ocasião do Encontro Nacional da Associação de Pesquisa e Pós Graduação em Administração, no Rio de Janeiro, no ano de 2010.

Logo após, sob o impulso do resultado, novas entrevistas foram realizadas com outros atores envolvidos no cargo de empreendedor público, dando subsídio para construção da monografia do autor e do relatório final do Programa de Iniciação Científica da Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais (PROBIC/FAPEMIG). Em seguida, tal monografia foi transformada no artigo “Os cargos de livre nomeação no Brasil: reflexões com base no cargo de empreendedor público em Minas Gerais” novamente no Encontro Nacional da Associação de Pesquisa e Pós Graduação em Administração, realizado no Rio de Janeiro, no ano de 2011. Este

artigo rendeu ao autor, juntamente com seu orientador, o prêmio de melhor trabalho da área de administração pública do evento, juntamente com a publicação do artigo ampliado, atualizado e revisado, denominado “Cargos de Livre Nomeação: Reflexões com Base no Empreendedor Público em um Estado-Membro do Brasil” na Revista de Administração Contemporânea (RAC), qualificado no estrato A2 da CAPES.

De acordo com Cellard (2008), o documento escrito constitui uma fonte de extrema riqueza para pesquisadores nas ciências sociais. Segundo o autor, o documento é útil para reconstituir passados relativamente distantes, testemunhar descrições de um passado recente de forma bem particular. Os dados documentais também permitem fazer cortes longitudinais, que contribuem para a observação do processo de amadurecimento e evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas e outros, bem como o de sua gênese até os nossos dias (Tremblay, 1968 *apud* Cellard, 2008). 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 confiabilidade do texto, a natureza do texto, os conceitos-chave e a lógica interna do texto.

No processo de análise documental do presente trabalho, primeiramente realizou-se uma pesquisa preliminar baseada nas cinco etapas citadas. Neste sentido, observou-se que os documentos são provenientes de seis fontes específicas: relatórios, proposições, atas, leis, livros e artigos.

Os documentos analisados são apresentados no Quadro 3:

Quadro 3 – Lista de Documentos Analisados.

Documentos	Tipo	Órgão responsável	Ano
Plano de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2000-2003): Uma Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável	Relatório	Governo de Minas Gerais	1999
Minas Gerais do Século XXI	Relatório	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)	2002
Mensagem do Governador nº 343	Proposição	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2002
Parecer Final do Projeto de Resolução nº 2472	Ata	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2002
Plano de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2003-2020)	Relatório	Governo de Minas Gerais	2003
O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública Para o Desenvolvimento	Livro	Governo de Minas Gerais	2006
Mensagem do Governador nº 692	Proposição	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2006
Votação, em 1º turno, do Projeto de Resolução nº 3768	Ata	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2006
Lei Delegada 112 (Estado Para Resultados)	Lei	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2007
Lei Delegada 174 (Empreendedor Público)	Lei	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2007
Lei Delegada 175	Lei	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2007
Plano de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2007-2023)	Relatório	Governo de Minas Gerais	2007
Mensagem do Governador nº 552	Proposição	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2010
Votação do Projeto de Lei nº 4917	Ata	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2010
Votação, em 2º turno do Projeto de Resolução nº 4999/2010	Ata	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2010
Agenda de Melhorias: Empreendedor Público	Relatório	Governo de Minas Gerais	2010
Agenda de Melhorias: Relatório Benchmark para as Iniciativas EP, EPP e PD Minas	Relatório	Governo de Minas Gerais	2010
Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais: Registro de Uma Experiência de Resultados	Livro	Governo de Minas Gerais	2010
Estado Para Resultados: Avanços no Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública em Minas Gerais	Livro	Governo de Minas Gerais	2010
Plano de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030): Gestão para Cidadania	Relatório	Governo de Minas Gerais	2011
Lei Delegada 180	Lei	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2011
Lei Delegada 182	Lei	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	2011

Fonte: Elaborado pelo Autor (2013).

Os relatórios, proposições, livros e artigos são fontes provenientes do contexto governamental. Observa-se que os autores destes documentos são aqueles envolvidos na concepção do cargo de empreendedor público e estão, diretamente, ligados à construção e organização dos documentos analisados, ou seja, refletem a visão, ideologia e interesse da administração direta do Estado de Minas Gerais. Os

autores destes documentos são o governador e pessoas ligadas à governadoria e vice-governadoria do Estado. Enfim, esses documentos apresentam a visão da cúpula do governo mineiro no período pesquisado. Vale ressaltar ainda, que de forma exploratória, identificou-se em entrevistas preliminares que o discurso adotado pelos atores envolvidos na concepção do cargo de empreendedor público é o mesmo observado nos documentos em análise. Estas falas podem ser visualizadas no trabalho de Valadares e Emmendoerfer (2012).

As atas são fontes provenientes de reuniões realizadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Nestas, pode-se observar os conflitos existentes entre partidos de situação e oposição que compõem o governo. Desta forma, através dos discursos dos deputados, compreende-se os posicionamentos frente à inovação institucional. Neste sentido, as atas são fontes de extrema riqueza para observar os debates ocorridos na arena política mineira.

Entretanto, no levantamento das narrativas, observou-se uma baixa presença de narrativas dos deputados de situação. Este fato pode ser justificado pelo interesse dos deputados da situação em apoiar o projeto enviado pelo governo. Isto pode ser comprovado pelo silenciamento dos deputados de situação nas reuniões de votação das leis delegadas. Para suprir essa falta, utilizou-se a narrativa presente nos livros elaborados pelos altos executivos do governo mineiro como fontes provenientes da situação.

Em Minas Gerais, a instituição do cargo de empreendedor público é marcada por mecanismos legais. Desta forma, os textos das leis que instituíram as inovações institucionais contribuem para compreensão quanto às características da inovação institucional. Vale ressaltar que a instituição desta ocorreu mediante leis delegadas. Estas leis são bem particulares, pois, não podem ser debatidas no legislativo.

3.2 Técnica de análise dos dados

Para análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo. Segundo Richardson *et al.*(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. Neste sentido, os instrumentos utilizados na coleta de dados e os métodos de análise de dados foram definidos de acordo com os objetivos específicos da pesquisa. No Quadro 4, são

apresentadas as delimitações estabelecidas de acordo com os objetivos predeterminados.

Quadro 4 – Estrutura de coleta e análise de dados por objetivos específicos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1	
Caracterizar os elementos ou fatores que podem ser considerados causas da elaboração da Lei nº 174/2007 que instituiu o Cargo de Empreendedor Público em Minas Gerais	
Coleta de Dados	Dados secundários - Pesquisa Documental: documentos oficiais e notícias publicadas no sítio institucional; - Pesquisa Bibliográfica: teses, dissertações, artigos e publicações.
Análise de Dados	Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009) - Técnica: Análise Categórica - Critérios de Análise: Elementos do Modelo de <i>Skowronek</i> - Categorias: processo por caixa ou gaveta (categorias já formadas) - Cotejo de dados com a teorização presente nos sub-tópicos 2.1 e 2.3.
Resultados Esperados	Elaboração do tópico 4 da dissertação - A Gênese do Cargo de Empreendedor Público em Minas Gerais
OBJETIVO ESPECÍFICO 2	
Apresentar as implicações da criação e da manutenção do Cargo de Empreendedor Público para a Administração Pública do Estado-membro em estudo.	
Coleta de Dados	Dados secundários - Pesquisa Documental: documentos oficiais e notícias publicadas no sítio institucional; - Pesquisa Bibliográfica: teses, dissertações, artigos e publicações.
Análise de Dados	Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009) - Técnica: Análise Categórica - Categorias de Análise: Implicações Endógenas e Exógenas - Categorias: processo por caixa ou gaveta (categorias já formadas) - Cotejo de dados com a teorização presente nos sub-tópicos 2.2 e 2.3.
Resultados Esperados	Elaboração do tópico 5 da dissertação - Implicações da criação e da manutenção do cargo de EP para a administração pública de um estado-membro do Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Neste estudo, a análise de conteúdo foi aplicada em torno de três etapas cronológicas, conforme as diretrizes de Bardin (2011): a) pré-análise (definição de materiais e procedimentos a serem seguidos); b) exploração do material e tratamento dos resultados (aplicação dos procedimentos escolhidos na pré-análise); c) tratamento dos resultados e interpretação (geração de inferências para a construção dos resultados da investigação). A autora, acima citada, considera que a codificação dos dados brutos do conteúdo pesquisado permite, ao analista, atingir uma representação a cerca das características do texto.

Dentro da análise de conteúdo, optou-se por empregar a técnica de análise temática que pode ser concebida como a descoberta de núcleos de sentido que compõem a comunicação “cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2009, p.131). O tema é

mais utilizado como unidade de registro em estudos sobre motivações de opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências.

Neste sentido, para o objetivo específico 1, adotou-se o critério de categorização por meio do processo de caixas e gavetas, pois as categorias já estavam formadas. Para o objetivo específico 2, foi adotado o critério de categorização por meio de uma matriz mista, em que foram utilizadas categorias já formadas e categorias abertas. Isto aconteceu, pois, para alcançar tal objetivo específico, necessitou-se de uma grade mais flexível, na qual algumas categorias de análise foram definidas durante o andamento da pesquisa.

Mediante estas considerações, observa-se que este procedimento tornou a redação e a exposição dos dados desta pesquisa mais fluídas e concisas, o que possibilitou alcançar os objetivos desta pesquisa, apresentados no início desta dissertação.

3.3 O modelo de análise

Uma pesquisa científica, segundo Babbie (1999), deve ser concebida de forma precisa, no que tange à definição de suas categorias de análise, para que não ocorra ambiguidade com relação ao termo e seu respectivo uso. Sendo assim, evidencia-se que as categorias de análise, deste trabalho, serão guiadas pelos critérios de análise definidos no modelo de *Skowronek*.

De acordo com Soares (2005), o modelo de *Skowronek* é inferido da pesquisa desenvolvida sobre o processo de construção do Estado, nos Estados Unidos, no período de 1877 a 1920. Segundo o autor supracitado, este modelo apresenta-se como: a) uma definição dos elementos da vida social e política que devem ser analisados; b) um grupo de alegações causais que visam explicar novos arranjos constitucionais ou a adoção de novos padrões de política pública. Neste sentido, observa-se que o modelo de *Skowronek* será utilizado, nesta pesquisa, como resultado de uma operação lógica de abstração assim como no trabalho do autor supracitado.

O trabalho de *Skowronek* visou apresentar explicações para a adoção de inovações em grande escala. De acordo com *Skowronek* (1993, p.14-15), a construção do Estado deve envolver “a transformação sistêmica do modo de operação do governo, donde esse modo de operação tem de ser negociado no processo de estabelecimento de novas instituições”.

Segundo Soares (2005), o modelo prevê, enquanto um roteiro de pesquisa, a análise dos seguintes elementos: a) os problemas, crises, conflitos de classe ou efeitos da complexificação da vida social, que possam acarretar pressões de grupos, associações ou organismos sociais e econômicos do aparato estatal; b) o aparato estatal, constituído por um conjunto de arranjos institucionais e políticos. Esses arranjos definem prerrogativas, a legitimidade do exercício do poder, as competências e rotinas administrativas, através de normas; c) no aparato estatal, os grupos específicos de agentes públicos, distribuídos em órgãos segundo a divisão de poderes adotada.

Quanto às inferências causais, o modelo apresenta-se em forma de um esquema em que existem relações causais, alegações de causa e efeito, representadas através das setas e letras. Neste sentido, a disposição do esquema é apresentada a seguir (Figura 3).

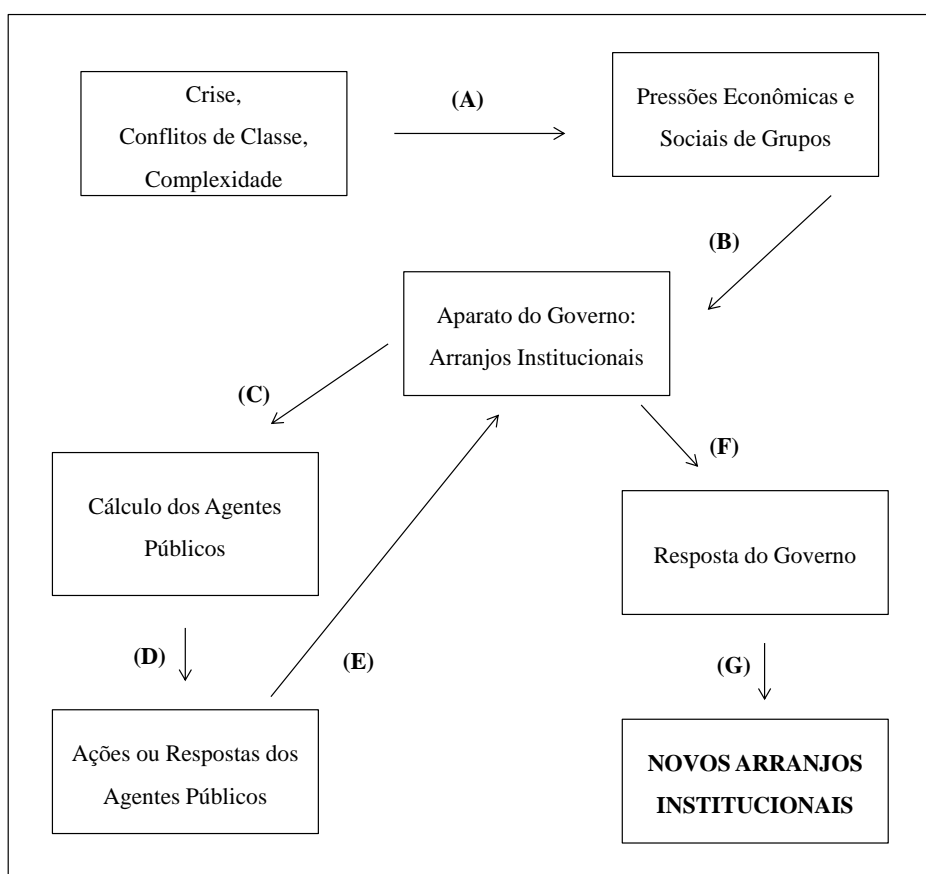


Figura 3 – Modelo de *Skowronek*.

Fonte: Soares (2005, p. 17).

- A. Fenômenos sociais, tais como crises ou complexificação da vida social, acarretam pressões de grupos sociais e econômicos;

- B. Essas pressões incidem sobre o aparato estatal, funcionando como uma série de estímulos para inovações institucionais;
- C. Os estímulos são objeto dos agentes ou atores públicos distribuídos em órgãos, etc.;
- D. Segundo Skowronek (1993, p.12), o cálculo dos atores públicos dizem respeito “... aos possíveis impactos das inovações sobre os arranjos particulares que os mantêm nos cargos”. Deve-se considerar a possibilidade de conflitos entre grupos de agentes públicos;
- E. O cálculo utilitário, racional com respeito a um fim em particular, define o tipo de resposta ao estímulo representado pelas pressões externas ao aparato estatal;
- F. As respostas dos agentes públicos às pressões externas são mediadas pelos arranjos institucionais e políticos, que definem suas respectivas posições, cargos e prerrogativas;
- G. Os agentes públicos não respondem automaticamente com as inovações apropriadas. Novas formas institucionais e novas relações dependem do modo como esses funcionários respondem (SKOWRONEK, 1993, p. 12).

Em síntese, observa-se que o modelo de *Skowronek* fundamenta-se na lógica do mecanismo causal, onde concebe a relação entre o que se quer compreender e a proposição de uma causa ou causas como um processo, um encadeamento de eventos. Assim, segundo Little, (1991) e Soares (2005), os novos arranjos institucionais são explicados em grau de dependência de um conjunto de fenômenos que compõem, analiticamente, uma ordem de sucessão. “Dentre os fatores previstos no modelo, a intervenção dos atores públicos é, sob um ponto de vista causal, segundo Skowronek (1993, p. 12), o fator crítico do processo. As inovações institucionais, a criação e implementação de políticas públicas, dependem dos padrões de respostas dadas por segmentos ou grupos dentro do aparato estatal, considerando os arranjos políticos e institucionais que lhes conferem determinadas prerrogativas (SOARES, 2005, p. 18)”.

O autor acima evidencia que, através de tal modelo, é possível determinar quais instâncias ou fenômenos do mundo sóciopolítico devem ser analisados, a saber:

- a) A constelação de atores (individuais ou coletivos), dentro e fora do Estado, envolvidos nos processos de criação da Inovação Institucional “O Cargo de Empreendedor Público”;
- b) Os cenários de caráter macrossocial e político como, por exemplo, a *New Public Management* (NPM);
- c) Os arranjos institucionais, normas, regras, procedimentos (Leis Delegadas);
- d) As situações em que, baseados em arranjos institucionais, os atores estabeleceram algum tipo de relação, situações em que interagem, sob a forma de conflito ou negociação.

As instâncias empíricas serão abordadas a partir de três pressupostos de cunho analítico contidos no modelo de *Skowronek*, conforme Figura 4.

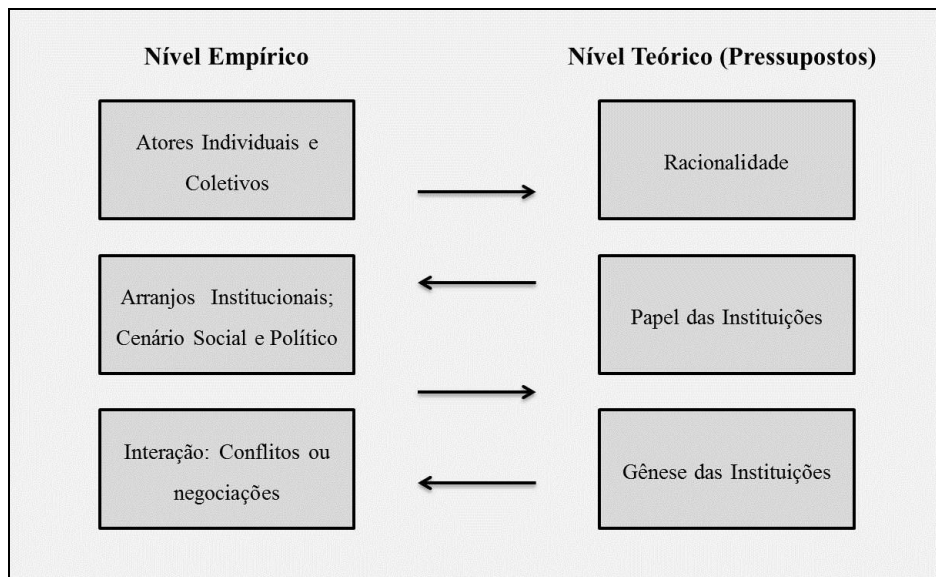


Figura 4 – As instâncias empírica e teórica.

Fonte: Soares (2005, p. 24).

O primeiro ponto, a ser discutido, está relacionado às ações sociais. Supõe-se que a conduta dos atores (individuais e coletivos) seja racional quanto ao fim almejado, ou seja, que os mesmos são capazes de escolher os meios mais apropriados ou eficientes para alcançar suas metas.

Segundo Soares (2005, p. 24) “o pressuposto acerca da racionalidade das ações está associado à suposição de que o interesse dos atores dentro do aparato estatal é manter ou estender o próprio poder ou atribuições, assim como o interesse na arena privada é, de alguma forma, explorar e obter vantagens do Estado”. O pressuposto sobre a racionalidade das ações aproxima o modelo de *Skowronek* dos padrões de explicação científica, praticados pela Teoria da Escolha Racional que

considera que as pessoas agem, de fato, de acordo com as prescrições, ou seja, ela indica às pessoas como escolher e atuar a fim de alcançar suas metas da melhor forma possível (HALL e TAYLOR, 2003).

O segundo ponto diz respeito às possíveis relações entre as ações e as instituições, consideradas como regras em uso. Para que servem as instituições? O modelo de *Skowronek* concebe, aproximando-se do institucionalismo da escolha racional, que as regras vigentes orientam e moldam as ações sociais, indicando competências, procedimentos legítimos ou proibidos. Segundo Scharpf (1997), as instituições são “sistemas de regras que estruturam os cursos de ações que um conjunto de atores pode escolher”.

Neste sentido, os arranjos institucionais definem os modos de interação e as condições para a escolha de estratégias. Eles definem as capacidades dos atores, bem como os próprios atores. Em pesquisas na área de administração pública, normalmente, lida-se com atores coletivos e corporativos, tais como ministérios de governo, organizações internacionais ou comissões parlamentares, sendo que esses atores são constituídos institucionalmente, o que significa que eles foram criados de acordo com regras preexistentes e que dependem dessas regras para continuar existindo.

O terceiro ponto, apresentado na Figura 4, diz respeito à questão da origem ou gênese das instituições. Considera-se que o institucionalismo da escolha racional imputa ações, principalmente às preferências individuais, uma grande importância no processo de criação de instituições. Nessa perspectiva, de acordo com Soares (2005, p. 26), “os arranjos institucionais são originados por um acordo voluntário entre atores”. Os arranjos resultam das decisões dos indivíduos, de acordo com crenças e preferências que os levam à cooperação.

Desta forma, a triangulação das diferentes técnicas de coletas de dados (bibliográficas, documentais, experiência pessoal), associada ao modelo de análise apresentado permitiu organizar as seções subsequentes onde será demonstrado o conteúdo e a análise da narrativa em questão, no caso, o cargo de empreendedor público.

Tal triangulação implicou em assumir diferentes olhares sobre o problema de pesquisa fazendo com que a qualidade do trabalho fosse maior. Desta forma, a perspectiva de validação empregada neste estudo, por meio da triangulação, portanto, pode contribuir 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).

3.4. Limitações da Pesquisa

Um dos limites deste trabalho encontra-se na especificidade do tema. Analisar a criação do cargo de empreendedor público na gestão estadual envolve várias limitações como por exemplo o acesso a informações de atores envolvidos diretamente no processo da gênese deste cargo. Dentre as dificuldades, observa-se que o discurso destes atores são carregados de uma ideologia partidarista que impede o pesquisador, através da técnica de análise, escolhida neste presente estudo, adentrar nas instâncias do discurso de cada ator. Outra dificuldade refere-se ao acesso à estes atores. Normalmente são secretários de Estado e por sua vez possuem uma agenda bastante congestionada. Desta forma, analisar a gestão pública estadual torna-se possível no máximo, colaborar para o entendimento de processos políticos ou sociais mais amplos a partir da metodologia adotada.

O referencial metodológico adotado é composto de um modelo de roteiro de pesquisa. Neste íterim, destaca-se que modelos não são teorias, por isso, não possuem caráter substantivo, não explicam ou interpretam de forma efetiva um determinado fenômeno. Desta forma, observa-se que “modelos são estruturas conceituais básicas que deverão dar origem a pelo menos, tentativas de explicações e interpretações através de respostas às questões de tese” (SOARES, 2005, p. 28-29). Segundo Scharpf (1937) modelos, apenas, contribuem para propiciar diretrizes no intuito de procurar explicações.

4 A GÊNESE DO CARGO DE EMPREENDEDOR PÚBLICO (EP)

4.1 O conteúdo da narrativa

A história recente da administração pública do Estado de Minas Gerais remonta a três ciclos importantes no contexto mineiro, a partir de 2003. Segundo seus idealizadores, neste período houve uma busca acelerada por resultados através de uma administração que se autodenominou adaptativa e inovadora. De acordo com Anastasia (2006), as transformações do Estado em Minas Gerais contribuíram para superação de dificuldades e para alcançar os resultados de desenvolvimento traçados no Plano de Governo 2003/2006.

O Estado-membro passava por um déficit orçamentário desde 1996, sendo que os recursos para as despesas eram escassos e os diversos setores não correspondiam ao anseio da sociedade civil. Assim, surgiu como pauta para este governo o tema boa gestão, que se baseava em um “conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da administração pública estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão efetiva e eficaz” (ANASTASIA, 2006, p. 15). Deste modo, criou-se o Projeto Choque de Gestão, que se tornou a linha de conduta do programa de governo para Minas Gerais nas gestões de 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014. A Figura 5 evidencia tais ciclos.



Figura 5 – Evolução da Gestão no Governo de Minas Gerais.
Fonte: VILHENA (2009).

O período em questão, conforme demonstrado em seções posteriores, é de suma importância para entender o início do processo de elaboração da Lei Delegada nº 174/2007, que é responsável pela criação do cargo de empreendedor público em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2007b). Nas seções subsequentes, os ciclos de gestão relacionados à criação deste cargo serão descritos a partir da perspectiva dos atores envolvidos em sua concepção/formulação. Ressalta-se que será evidenciado o conteúdo da narrativa daqueles que estiveram favoráveis e desfavoráveis à criação dos ciclos de gestão e do cargo de empreendedor público através de leis delegadas.

A seção 4.1.1 abordará o período correspondente aos anos de 2003 a 2006, a partir da implementação de uma nova perspectiva de gestão em Minas Gerais baseada em preceitos da nova administração pública (NAP). A seção 4.1.2 descreverá o período 2007-2010, que corresponde à segunda geração do choque de gestão mineira, no qual ocorreu a inclusão de uma política de governo baseada em resultados e a criação do cargo de empreendedor público. Concluindo a descrição, na seção 4.1.3 serão expostas as características do modelo de gestão do cargo de empreendedor público. Na seção 4.1.4 será abordado o período 2011-2014 que corresponde ao terceiro ciclo de gestão, baseado em resultados, em Minas Gerais. Deve-se destacar que o terceiro ciclo ainda está em andamento, por isso, nesta pesquisa serão destacados os primeiros dois anos e atuação do governo. Neste período, foram incluídos os preceitos de uma gestão focada nos cidadãos e foi mantido o cargo de empreendedor público na estrutura estatal. Por fim, na seção 4.2 será feita uma análise com base nas categorias analíticas definidas no modelo de *Skowronek*.

4.1.1 O primeiro ciclo: ‘Choque de Gestão’ (2003-2006)

O primeiro ciclo (2003-2006) de gestão em Minas Gerais (Choque de Gestão), é definido por Vilhena *et al.* (2006, p. 21) como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”. Segundo os autores, o Choque de Gestão define-se como processo de reengenharia realizado no âmbito executivo em Minas Gerais, que teve como uma de suas características a lógica do planejamento estratégico da ação estatal voltada para resultados.

Queiroz e Ckagnazaroff (2010, p. 680) destacam que o Choque de Gestão objetivou, principalmente, “impulsionar a administração pública estadual a assumir novos padrões comportamentais e a se posicionar de maneira mais agressiva em

busca de eficiência e eficácia”. Os autores observam que, apesar de os idealizadores deste modelo de gestão considerá-lo inovador, não significa que necessariamente exista um consenso sobre a questão, “uma vez que o entendimento de determinados atores sobre um mesmo processo pode variar de maneira significativa, fazendo com que um grupo de pessoas opine favoravelmente, reconhecendo algo como inovador, enquanto outro grupo apresenta argumentações completamente contrárias”.

Vale destacar que o choque de gestão, tanto na primeira quanto na segunda e terceira gerações, foi constituído por meio de um mecanismo legal denominado Lei Delegada. A Constituição Federal da República do Brasil (1988) define as leis delegadas. A seguir, apresenta-se tal definição:

Art. 68. Serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: I – Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. § 2º A delegação ao Presidente da República terá forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, **vedada qualquer emenda** (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA DO BRASIL, 1988).

De igual forma, conforme art. 72 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, o governador terá que incorrer nas mesmas etapas para a aprovação de uma lei delegada. Deverá solicitar à Assembleia Legislativa do Estado a autorização para elaborar leis delegadas. Segundo Melo (2008), a lei delegada ocorre mediante entrega do poder de elaborar leis do Legislativo para o Executivo. Neste sentido, Carvalho Júnior (2008) observa que as leis delegadas podem ser entendidas como forma atípica de atuação do Poder Executivo, ou seja, do governo, como elaborador de leis, uma vez que o papel de elaborar leis é do Legislativo.

Segundo seus idealizadores, foi a partir do Choque de Gestão Mineiro que o planejamento do referido Estado-membro desenvolveu-se, pela abordagem do Duplo Planejamento (metodologia que alinha estratégias de curto, médio e longo prazos). No período de 2003-2006, Porto e Silveira (2010, p. 23) observam que, além do ajuste fiscal, foram empreendidos três esforços de alinhamento principais:

das organizações, por meio dos Acordos de Resultados e de iniciativas de implementações de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e de parcerias público-privadas; das pessoas, através da avaliação de desempenho, da reestruturação de carreiras e do

desenvolvimento de competências; e dos principais sistemas administrativos (PORTO e SILVEIRA, 2010, p. 23).

Para Vilhena *et al.* (2006), o Choque de Gestão não é concebido como uma “reforma administrativa” ou uma reforma de Estado. Para os autores, este choque se distingue das reformas administrativas em duas principais frentes. A primeira refere-se à adequação institucional focalizada no desenvolvimento. A segunda, é que o choque de gestão foi concebido através de uma perspectiva integradora de alinhamentos. Desta forma, segundo os autores, este plano de governo torna-se original no âmbito nacional e internacional por não buscar adequar-se institucionalmente pela forma, tampouco adotar uma gestão baseada no desenvolvimentismo sem base implementadora.

Embora este posicionamento seja ratificado pelos autores, acima citados, observa-se, através da literatura específica, que o choque de gestão é uma espécie de reforma administrativa e inspirado no movimento da Nova Administração Pública. Isto pode ser comprovado no próprio discurso da cúpula administrativa mineira como, por exemplo, no capítulo de livro de Bernardi (2010) que considera o choque de gestão como uma reforma administrativa.

Segundo seus idealizadores, o choque de gestão tornou-se singular, pois buscou-se aprender com as lições deixadas pelas reformas administrativas e reformas de Estado a partir da combinação de elementos dos programas de ajuste fiscal com iniciativas de desenvolvimento do Estado. Neste sentido, a palavra cerne deste choque, segundo Vilhena *et al.* (2006), é alinhamento, ou seja,

em síntese, o choque de gestão se diferencia porque é uma iniciativa bem-sucedida, na partida, de integração entre meios e fins – o que nada mais é do que o próprio conceito de gestão: definir os resultados certos e fazê-los acontecer. Por outro lado, o choque de gestão também é uma prova cabal de que as estratégias abrangentes e coerentes (alinhadas com uma finalidade) de transformação da gestão são possíveis e necessárias- e que as agendas minimalistas, excessivamente focadas ou fragmentárias de políticas de gestão, apresentam potencialmente baixos resultados (VILHENA *et al.* 2006, p. 32).

De acordo com Guimarães e Almeida (2006, p. 43-44), Minas Gerais passava por uma crítica situação financeira no início de 2003. Esta crise era fruto de “uma década de déficits fiscais crônicos e endividamento crescente, planejamento e orçamento desarticulados, com conseqüente descrédito dos planos, despesas orçamentárias sem cobertura financeira, acarretando sérias dificuldades com fornecedores e ausência de instrumentos de controles gerenciais, especialmente de

planejamento e orçamento”. Neste sentido, segundo os autores, a campanha do Governador Aécio Neves, eleito, foi baseada na superação deste estado de crise. Uma das principais plataformas de campanha do candidato foi a “necessidade de revigorar o planejamento público em Minas” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 43-44).

O Sistema de Planejamento proposto por este governador foi construído com base nos instrumentos de planejamento e orçamento descritos no Quadro 5 (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006; OLIVEIRA *et al.* 2006).

Quadro 5 – Instrumentos de Planejamento e Orçamento do Governo Aécio Neves

Instrumento	Sigla	Características
Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	PMDI	- Particular a Minas Gerais, equivale à formulação estratégica ou plano estratégico das organizações. Responsável pela definição da estratégia de longo prazo do Governo, o PMDI é um instrumento de planejamento previsto na Constituição Estadual e não possui prazo de vigência.
Plano Plurianual de Ação Governamental	PPAG	- Desdobramento do PMDI para um período de quatro anos. O PPAG detalha os programas e ações do governo, com as previsões financeiras e de realização física.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	LDO	- Estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais
Lei Orçamentária Anual	LOA	- Dispositivo legal que apresenta o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício.
Junta de Programação Orçamentária e Financeira	JPOF	- Particular também a Minas, constitui um fórum composto por representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e Secretaria de Estado da Fazenda – SEF. Responde pelas deliberações sobre alocação ou contingenciamento de recursos com base no comportamento da receita e em consonância com os outros instrumentos de planejamento.
Decreto de Programação Orçamentária e Financeira	DPOF	- Estabelece os limites orçamentários e financeiros para programas e/ou unidades orçamentárias.

Fonte: Baseado em Oliveira *et al.* (2006, p.68).

Dentre estes instrumentos, o PMDI, o PPAG e o GERAES compõem o planejamento estratégico de médio e longo prazo. Os demais instrumentos, com perspectiva exclusivamente de curto prazo, LOA e DPOF, ou predominantemente de curto prazo, LDO e JPOF, são peças fundamentais, segundo Almeida e Guimarães (2006), para a efetividade do Duplo Planejamento proposto pelo Governo.

O PMDI foi elaborado com o objetivo de servir como referência para a execução da estratégia de futuro do governo mineiro (MINAS GERAIS, 2010a). Em sua essência, segundo seus idealizadores, este plano consolidou um conjunto de escolhas de orientação para construção do que o governo estava vislumbrando para o futuro de Minas Gerais num horizonte de longo prazo (2020) e também sobre suas incertezas. Desta forma, três grandes perguntas orientaram a construção deste plano:

a) onde estamos? b) aonde pretendemos chegar? c) como chegar lá? (MINAS GERAIS, 2003).

A primeira questão, segundo seus idealizadores, foi respondida por meio de uma análise retrospectiva e situacional, levando em consideração aspectos socioeconômicos de Minas Gerais. Em seguida, esses dados foram contrastados com a visão estratégica do Governador recém-empossado. A segunda questão obteve resposta através da construção de cenários exploratórios. Estes foram os indicadores, as principais incertezas e as condições para o Estado Mineiro alcançar suas pretensões. Por fim, a terceira questão foi respondida através de três opções estratégicas e uma agenda de prioridades (MINAS GERAIS, 2010a).

Portanto, a visão de futuro de Minas Gerais foi: “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”. Esta orientação de longo prazo constituiu parte fundamental da orientação do planejamento da gestão do então governador-empossado para os próximos quatro anos (MINAS GERAIS, 2003).

O Planejamento do Governo Mineiro, em 2003, foi denominado como Duplo Planejamento (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Este é definido por Guimarães e Almeida (2006, p.44) como “um plano estratégico baseado em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano e, simultaneamente, um planejamento estratégico de médio e longo prazo (PPAG 2004-2007 e PMDI)”.

A partir da implantação do Duplo Planejamento, surgiu a necessidade de remodelar e revigorar os instrumentos existentes. Também houve necessidade de criar um novo instrumento de planejamento denominado de GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, que “constituiu-se de um conjunto de projetos estratégicos do Governo, denominados estruturadores, que é o objeto de uma metodologia específica para o gerenciamento” (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 44).

O Choque de Gestão Mineiro, desta forma, foi concebido sob a égide de uma ampla reforma administrativa contemplando a edição de um conjunto de 63 leis delegadas, que objetivava “alcançar o equilíbrio, implantar novos métodos de gestão e criar uma agenda de desenvolvimento”. (MINAS GERAIS, 2010a, p. 11). Como implicação destes objetivos, ainda segundo o documento, vários órgãos da administração direta e indireta foram reestruturados; reduziu-se o número de secretarias (extinguiu-se seis secretarias, ou seja, de 21 passou para 15),

extinguiram-se cerca de 20% dos cargos comissionados e foram estabelecidos tetos de remuneração para os servidores.

No que concerne às 63 leis delegadas, na votação, em primeiro turno, do Projeto de Resolução nº 2.472/2002, da Comissão de Justiça, que delega ao Governador do Estado a atribuição para elaborar leis delegadas, alguns deputados se pronunciaram.

Deputado de oposição 1 - Ao tomarmos ciência do resultado da votação dessa última emenda, com a qual a Casa passa um cheque em branco, por tempo indeterminado, conclamamos os Deputados contrários à lei delegada [...], pois a Constituição é clara ao determinar que deve haver vigência na delegação de poderes, assim como conteúdo. O conteúdo é duvidoso, e a vigência limitada, portanto é passível de ação judicial (MINAS GERAIS, 2002).

Deputado de oposição 2 – Informo aos presentes que esse projeto é altamente polêmico, podendo provocar grande impacto financeiro no Estado. Seria prudente fazermos uma reflexão serena a seu respeito e, no primeiro momento, atender à reivindicação da classe dos Defensores Públicos, que aqui se encontra presente, com muita educação, cordialidade, dando exemplar lição de civilidade para Minas Gerais. Diante do esclarecimento prestado pelo Presidente Antônio Júlio, e sendo matéria vencida este meu requerimento, apresento com firmeza, vigor e determinação o meu repúdio pela aprovação desse projeto de lei que pode beneficiar seis empresas milionárias e prejudicar milhões de mineiros (MINAS GERAIS, 2002).

Nestes relatos, observa-se a apreensão dos partidos de oposição frente ao pedido do Governador quanto à autorização para elaborar leis delegadas no estado. Nestas leis delegadas, segundo Franco (2002), o objetivo consistia em “permitir a racionalização da estrutura administrativa do Estado”. Neste sentido, os poderes do governador frente ao pedido de delegação seriam:

criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades de Administração Direta, bem como entidades da Administração Indireta, definindo suas estruturas básicas, atribuições, objetivos e denominações; criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o inciso anterior, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da atual sistemática; proceder a realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e o remanejamento de dotações orçamentárias em decorrência da aplicação dos incisos I e II; d) alterar vinculações de entidades da Administração indireta (FRANCO, 2002).

Esta delegação gerou descontentamento por parte da oposição, pois, a transferência do ato de legislar para o executivo gera um desequilíbrio na tripartição de poderes do Estado. Neste sentido, os três poderes do Estado, portanto, são: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Quadro 6 caracteriza a função de cada poder.

Quadro 6 - Tripartição dos Poderes do Estado e suas Funções

Poder	Caracterização
Legislativo	- a denominação de poder legislativo tem variações nas constituições, sendo chamado de: Assembleia Nacional, Congresso ou Parlamento, sua função é de elaborar as leis. [...] É denominado geralmente Parlamento, termo que vem do baixo latim <i>parliamentum</i> e na Inglaterra foi empregado para designar a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns que, com a Coroa, exercem o poder ou a soberania 197 (Artaza, 1924, p.115). [...] Porém não se limita somente em fazer as leis, mas em nomear e destituir o Poder executivo, o Conselho de Ministros ou o Gabinete.
Executivo	- não tendo em vista promulgar leis que regulem a vida social , mas atos singulares visando a objetivos concretos, particulares. [...]. Ao Executivo incumbe executar as deliberações de um e os arestos dos outros. Ele é que impulsiona a máquina administrativa, que realiza os serviços públicos, que vela pela ordem e a tranquilidade coletiva, defendendo-a no interior e preservando-a dos perigos externos.
Judiciário	- a terceira grande função do Estado, aparece quando ele dirime os dissídios surgidos entre os cidadãos por motivo da aplicação das leis , quando julga e pune os infratores dessas leis, quando, em resumo, ele declara o direito, aplica as leis aos casos particulares, faz reinar a justiça nas relações sociais, assegura os direitos individuais. Está é a função judiciária e o órgão respectivo é formado pelos tribunais e juízes, o poder judiciário. [...] é o que tem por função precípua interpretar e aplicar a lei nos dissídios surgidos entre os cidadãos ou entre os cidadãos e o Estado.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Azambuja (2007, p. 2008-230)

No Quadro 6, observa-se que os três poderes possuem funções distintas. Observa-se que as leis são elaboradas pelo legislativo e, neste poder é determinada a forma de legislar. As leis elaboradas no legislativo dentre outros objetivos garantem a proteção individual e da sociedade como um todo. Vale ressaltar que tanto o poder legislativo como o executivo emana do povo, que elege os membros do legislativo, que por sua vez fiscaliza o executivo. Conforme Silva *et al.* (2012, p.195), “se os cidadãos que fizessem as leis e tivessem que executá-las haveria abuso de poder dentre eles”.

É importante destacar ainda, segundo (Silva *et al.* 2012, p. 196) que “para que haja liberdade política é necessário que não abuse do poder, coisa que o homem faz sempre a detê-lo. [...] Para que não se abuse do poder, é necessário que o poder limite o poder”. Na frase, o poder limita o poder, refere-se ao fato de que os três poderes são equipotentes, ou seja, os três poderes têm a capacidade de controle recíproco entre os mesmos. É preciso conceber que as Leis Delegadas, quando regra, reforçam princípios autoritários de poder.

O depoimento, transcrito abaixo, evidencia o posicionamento dos partidos que demonstram ser desfavoráveis à autorização das leis delegadas.

Deputado de oposição 1 - Sr. Presidente, colegas Deputados, já apresentamos os motivos que nos fazem discordar do projeto que institui

essa lei delegada solicitada pelo Governador Itamar Franco a pedido do futuro Governador Aécio Neves. Reitero que ninguém conhece o conteúdo do que poderá ser a reforma administrativa, quais secretarias ou órgãos poderão ser extintos ou criados. Nada disso foi dito. **Não temos nenhum conhecimento do seu conteúdo.** Por isso achamos que, simplesmente delegar ao Governador a possibilidade de fazer modificações na estrutura do Estado **sem sequer debatê-la, não é correto.** Não que o Governador não possa fazer as suas alterações administrativas. Julgamos que deve fazê-las. Todo Governo em início de mandato as faz. Mas as faz discutindo com a Assembléia Legislativa e com a sociedade civil, e não de forma autoritária (MINAS GERAIS, 2002).

Nesta fala, percebe-se o descontentamento da oposição em votar a favor da liberação das leis delegadas. De certa forma, existe uma preocupação legítima na fala do Deputado. O debate é o momento em que os Deputados, representando o povo, podem refletir sobre os rumos que o Projeto dará ao Estado. Sem este debate, corre o risco de o projeto em votação não atender princípios democráticos.

Deputado de oposição 3 - Encaminho contrariamente à aprovação, levando em consideração que o que se vai mudar é de total **desconhecimento** nosso, da Assembléia Legislativa. [...] Acho um absurdo que a crítica que se faz, nós mesmos fazemos essa crítica, é que o Executivo legisla, interfere, manda demais no Legislativo. [...] Pode uma coisa dessas? Como ficaremos, fazendo este discurso aqui? Que situação é esta? O Poder Executivo legislou mais - o Governo Itamar Franco e os Governos anteriores também se comportaram dessa forma - do que a Assembleia Legislativa, mais do que os 77 Deputados, e agora estamos reunidos para dar mais poder àquele Poder que reclamamos ter poder de mais. Por isso, entendo que as mudanças necessárias para a construção do Estado democrático de direito e de justiça exigem de nós não a renúncia do nosso Poder, não dar um **cheque em branco** ao Executivo, mas cumprir nossa obrigação de legislar melhor e melhorar a estrutura do Estado em favor da democracia, da justiça social e do pleno desenvolvimento dos interesses da sociedade mineira. (MINAS GERAIS, 2002).

A partir dos discursos dos Deputados de oposição, observa-se, o posicionamento contrário dos mesmos. No discurso abaixo, observa-se mais uma vez a questão das leis delegadas como foco do conflito.

Deputado de oposição 2 - Mas estou aqui também para falar contra esse **cheque em branco** que estamos dando ao futuro Governador. Uma lei delegada é muito pior do que uma medida provisória. No caso da medida provisória, os congressistas pelo menos votam sabendo em que estão votando, qual o direito está sendo concedido ao Presidente e qual a facilidade que ele terá com aquela medida. Aqui não; **estamos votando no escuro, não tendo garantia alguma do que virá.** Serão mudanças de todo o tipo: reforma e aumento de Secretarias, eliminação de outras, enxugamento da máquina. Enxugamento em cima do que e de quem? (MINAS GERAIS, 2002).

Apesar das críticas levantadas pelos Deputados, foi aprovado o Projeto de Resolução nº 2.472/2002, da Comissão de Justiça, que delega ao Governador do

Estado a atribuição para elaborar leis delegadas. Isto pode ser explicado pelo fato de o governo ter um apoio amplo dos deputados da bancada.

Diante desse contexto, após ser aprovada na Assembleia Legislativa a proposta de delegação ao Governador do Estado, segundo Guimarães e Almeida (2006, p. 47), na primeira reunião gerencial do Governo em 18/02/03 foi apresentado o duplo planejamento em 2003 (Quadro 7). Segundo os autores, o objetivo era “deixar claro para todos os executivos-chave do Governo a importância de combinar as duas agendas, uma centrada no ajuste fiscal e na redução de estruturas, estratégias imprescindíveis no curto prazo, com a construção de uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo, centrada em investimentos que apontassem a construção do futuro almejado”.

Por meio deste excerto, observa-se a apresentação das futuras perspectivas do governo sendo passada à cúpula do governo mineiro. Esta característica é marcante nesse governo. Por que esta nova perspectiva não foi debatida na Assembleia Legislativa? Por que não houve uma intensa discussão com a sociedade? Será esta estratégia um indício de fortalecimento da elite dominante do Estado Mineiro? Muitos questionamentos surgem no processo de formulação desta inovação institucional. Nas próximas seções, reflexões mais pontuais serão realizadas a partir destes questionamentos.

Quadro 7 - Duplo Planejamento do Governo Aécio Neves

Curto Prazo	Médio e Longo Prazos
Estratégias: Equilíbrio Fiscal e reforma administrativa	Estratégias: Desenho do futuro e início do GERAES
Instrumentos de gestão: Planejamento estratégico de curto prazo: - Definição de prioridades - Orçamento realista - Decreto de programação orçamentária e financeira Redução de despesas - melhoria de gestão de processos e contingenciamento de determinados gastos; Reforma Administrativa - redução de cargos, funções e unidades; Elevação da Receita Tributária - Gerenciamento Matricial de Receitas.	Instrumentos de gestão: Planejamento de longo prazo - PMDI; Integração Planejamento e Orçamento - PPAG 2004-2007 -> LOA 2004; Integração Planejamento, Orçamento e Finanças - Modelo de Decreto de Programação Orçamentária e Financeira para 2004; - Revisão do funcionamento da JPOF; Definição da Carteira de Projetos Estruturadores GERAES - Início PE Modernização da Receita e PE Choque de Gestão (Marco Legal)

Fonte: Guimarães e Almeida (2006, p.53).

Em síntese, o Duplo Planejamento do Estado teve sustento em dois pilares principais, sendo o primeiro o equilíbrio fiscal, como estratégia presente e uma agenda de desenvolvimento como estratégia de futuro.

Em uma perspectiva de futuro, Porto e Silveira (2010) evidenciam que o Governo mineiro norteou-se pela visão estratégica internalizada na estrutura do estado pelo governador e complementada pelo secretariado. De forma sintética, observa-se que a metodologia aplicada combinou estratégias de curto prazo para o primeiro ano (“hoje para o hoje”) e, simultaneamente, a construção de planos estratégicos de médio e longo prazo (“o hoje para o amanhã”).

No que se refere ao desenho de futuro, ou de amanhã para Minas Gerais, que é o foco deste trabalho, o seu planejamento pode ser visualizado na Figura 6.

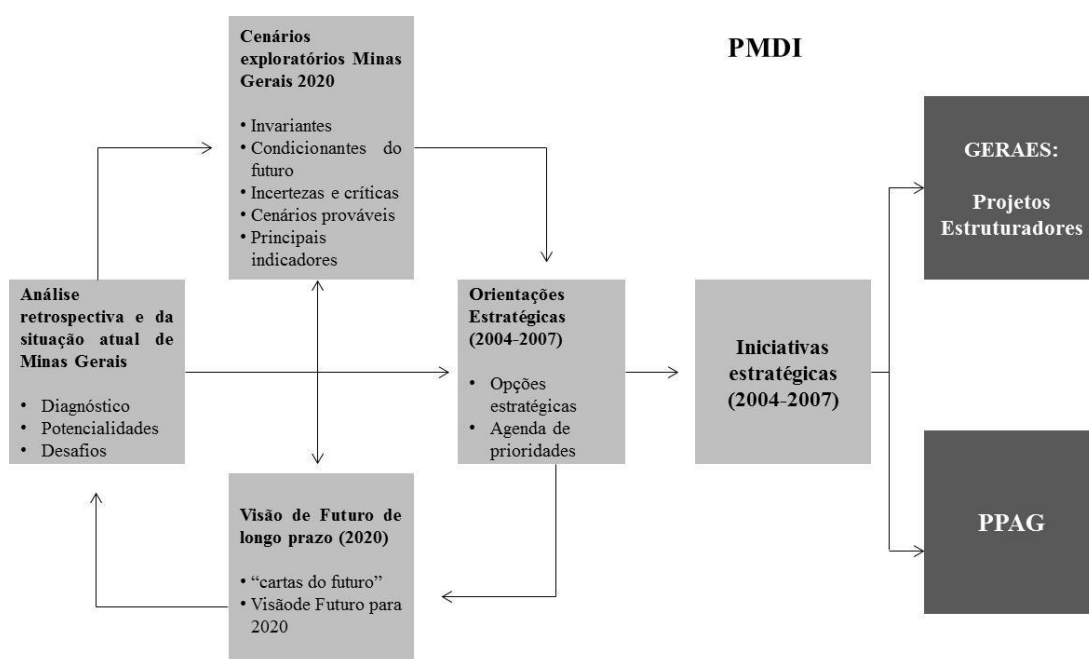


Figura 6 – Elaboração e desdobramento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020.

Fonte: MINAS GERAIS. Plano de Desenvolvimento Integrado 2003-2020 (2003, p. 6).

Na Figura 6, observa-se que o projeto do Choque de Gestão iniciou-se na análise da retrospectiva e da situação em que Minas Gerais se encontrava no momento anterior à gestão do Governo Aécio Neves. Neste sentido, para construção do primeiro ciclo de gestão, foram utilizadas as informações contidas no diagnóstico da economia mineira, denominado “Minas Gerais do Século XXI”.

Logo após, segundo Porto e Silveira (2010), foram construídos cenários exploratórios de Minas Gerais para o horizonte 2020, com o objetivo de se avaliar a exequibilidade da Visão de Futuro e as principais dificuldades/barreiras a serem superadas. A partir da construção destes cenários, surgiram as orientações estratégicas para 2004-2007. Neste sentido, da visão de longo prazo presente no PMDI desdobraram-se três opções estratégicas, 10 objetivos prioritários e 31 projetos

estruturadores. Em seguida, definiu-se uma carteira de projetos estruturadores – o GERAES.

Segundo Almeida e Guimarães (2006, p. 61), o projeto estruturador:

busca transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada; possui efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas; gera a percepção na sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída mediante ações concretas; Pode-se organizar como um projeto com elementos que permitem um gerenciamento intensivo (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006, p. 61).

Porto e Silveira (2010, p.23) consideram os projetos estruturadores como “catalisadores do desenvolvimento no estado e abrangeram modernização da gestão pública, infraestrutura, meio ambiente, educação, segurança, saúde, entre outras áreas”. Faz-se necessário mencionar, também, que neste primeiro ciclo de gestão, segundo esses autores, concluída a fase de planejamento dos projetos, iniciou-se a execução e a gestão da alocação de recursos com base na estratégia de governo.

Houve, também, a integração Planejamento-Orçamento. Segundo Oliveira *et al.* (2006, p. 67),

a realização das estratégias de Governo tem como etapa essencial o processo de elaboração e execução do orçamento, instrumento que reflete as decisões alocativas de curto prazo do Governo. A aderência do orçamento à estratégia, usualmente denominada de integração planejamento-orçamento, é uma importante variável explicativa de estratégias percebidas como exitosas. Se, por um lado, orçamentos em que a alocação de recursos não respeita o plano inviabilizam a estratégia, a plena integração planejamento-orçamento, de outro, não garante a realização da estratégia. **O orçamento é, na perspectiva dual, o instrumento que torna viável, no curto prazo, a estratégia** (OLIVEIRA *et al.* 2006, p. 67).

Outra importante ação do Choque de Gestão, segundo seus idealizadores, refere-se aos acordos de resultados, que são responsáveis pela pactuação entre o alinhamento das instituições estratégicas do governo. Seus principais objetivos eram: a) melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade; b) alinhar o planejamento e as ações com a estratégia do governo, no intuito de viabilizar sua implementação; c) dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa estadual; d) auxiliar na implementação de uma cultura voltada para resultados, ao estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumprem suas metas e atingem os resultados previstos (MINAS GERAIS, 2010a).

Associada aos Acordos de Resultados, uma comissão de acompanhamento e avaliação foi instituída para monitoração dos compromissos pactuados. Esta comissão teria, ainda, a responsabilidade de conceder um possível prêmio por produtividade aos servidores e entidades Acordados, que funcionaria como um bônus pago em função do desempenho dos acordados, com o intuito de estimular a consecução da estratégia de Governo (DUARTE *et al.*, 2006).

Portanto, segundo o discurso empregado nos documentos analisados, as inovações no Governo Mineiro neste primeiro ciclo contribuíram para a garantia de uma efetiva integração planejamento-orçamento, em que foi possível alcançar as estratégias de longo prazo devido à operacionalização das atividades de curto prazo. Assim, o resultado desta integração, somado ao gerenciamento de projetos estratégicos, possibilitou uma eficiente realização da estratégia de governo. Neste sentido, “em síntese, o governo de Minas adotou, a partir de 2003, medidas estruturantes e, também, emergenciais com vistas à promoção de equilíbrio das contas públicas e consequente construção de bases sólidas para a execução da estratégia” (MINAS GERAIS, 2010a, p. 29).

4.1.2 O segundo ciclo: ‘Estado para Resultados’ – EpR (2007-2010)

O segundo ciclo (2007-2010), denominado Programa Estado para Resultados (EpR), corresponde à segunda geração do choque de gestão mineiro. Neste, foi definida a orientação do governo baseada em resultados, na qual destaca-se a gestão por resultados que, segundo seus idealizadores, é a característica marcante da cultura do ambiente institucional do setor público de Minas Gerais (GUIMARÃES *et al.*, 2010).

Para instituir este programa, o governador de Minas Gerais, Aécio Neves, enviou uma proposição à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) com o seguinte conteúdo:

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para solicitar a essa egrégia Assembleia Legislativa autorização para elaborar leis delegadas nos termos do art. 72 da Constituição do Estado, de forma a viabilizar a implementação do Programa de Governo “Pacto por Minas: estratégias para transformação social” segundo o qual fui eleito. Inseridos nesta perspectiva estão os programas que terão a preocupação de dar mais qualidade aos gastos públicos, meta definida como “Choque de Gestão de segunda geração”. Tal mecanismo permitirá a reestruturação organizacional dos órgãos e entidades do Poder Executivo, alinhada ao propósito de seguir gastando menos com o governo e mais com a população (NEVES, 2006).

Após o envio desta proposta à ALMG, foi feita a votação frente ao pedido de autorização para elaborar novas leis delegadas. No discurso de um deputado de oposição, a seguir, pode-se observar algumas críticas frente a este novo pedido de delegação.

Deputado de oposição 4 - Sr. Presidente, Sras. Deputadas e Srs. Deputados, tive a oportunidade de, na reunião em que foi esgotada a discussão do projeto de resolução, apresentar as razões pelas quais julgo inconveniente a Assembleia aprovar esse projeto de resolução, que **dará ao Governador o poder extraordinário de legislar apenas por ato unilateral**. Como disse, trata-se de uma renúncia, ainda que temporária, às atribuições constitucionais desta Casa, que tem esse estilo, e não pode transformar-se numa mera Assembleia homologativa. E, para que ela seja, de fato e direito, uma Assembleia Legislativa, o mínimo que se espera é que possa legislar (MINAS GERAIS, 2006).

Nesse discurso do deputado de oposição, observa-se uma das grandes críticas frente às leis delegadas. Estas não podem ser debatidas na Assembleia Legislativa. Considerando que o debate suscita vários ajustes, bem como reflexões sobre aquilo que está sendo elaborado, a ausência do mesmo pode contribuir para uma falta de transparência no processo de instituição de políticas públicas e inovação constitucional. Frente a este aspecto, outro deputado de oposição observa:

Deputado de oposição 5 - Sr. Presidente, Deputado Mauri Torres, Sras. Deputadas, Srs. Deputados, funcionários públicos que assistem à votação dessa proposta de lei delegada, venho, em nome do Bloco PT-PCdoB, por solicitação do nosso Líder, Ricardo Duarte, explicar os motivos pelos quais nos colocamos **contrários à aprovação da lei delegada**. [...] Ora, trata-se de um governo de continuidade ao anterior. Portanto foram quatro anos em que poderia fazer ajustes que julgasse necessários, pois tem maioria, assim como tem na Assembleia Legislativa. Além disso, as mudanças que pretende fazer deveriam ser **feitas às claras**, de maneira que o povo compreendesse quais são, e **não às escondidas**, o que será o caso da lei delegada. Esse é um motivo que me parece razoável. Não há por que a Assembleia delegar neste momento, ao Governador. Ele poderia ter feito isso antes, como poderia fazê-lo no início do ano que vem, mostrando claramente quais são as mudanças (MINAS GERAIS, 2006).

Conforme observado, o bloco de oposição ao governo se manifesta contra a autorização da criação de outras leis delegadas pelo governo mineiro. Neste sentido, o deputado aborda algo muito crítico no processo de reforma administrativa. Quando, em seções anteriores deste trabalho, discutiu-se sobre a “agenda oculta” das reformas administrativas, no caso mineiro, esta agenda oculta pode se aproximar da criação das leis delegadas.

Deve-se destacar que o discurso desses deputados não deixa de lado suas ideologias e interesses partidários. No entanto, cabe refletir se o processo de criação de inovações institucionais como o caso do cargo de empreendedor público tem, em

sua base, o processo democrático de discussão. Compreende-se que a divisão de poderes no Estado tenta contribuir para a construção desta democracia. Nesta divisão, o legislativo é de suma importância. No entanto, ao estabelecer inovações institucionais por meio de leis delegadas, o legislativo perde sua função no Estado. Sobre esta questão, outro deputado de oposição se manifesta:

Deputado de oposição 6 - Sr. Presidente, já estive nesta tribuna, neste debate, por várias vezes, em nome do Bloco PT-PCdoB. Gostaria de levantar duas questões importantes. A primeira é o mecanismo das leis delegadas. Imagino e sonho com um Poder Legislativo que possa debater os rumos do Estado. Considero que o governo e o Governador, num sinal de desprestígio de sua base, encaminharam esse projeto. Estou levantando uma questão do Poder Legislativo. Hoje, no Brasil, há uma forte corrente que considera o Poder Legislativo um desserviço à população, que ele trabalha, que barganha e emperra. Um governo de quatro anos, ao promover alterações, tem que utilizar um mecanismo que desconsidera aqueles Deputados e Deputadas que, nesse período, auxiliaram, aprovaram ou mesmo na oposição, como é o Bloco PT-PCdoB, contribuíram na rejeição ou no aperfeiçoamento de leis. Por quê? **Por que abrir mão da contribuição de 77 Deputados e Deputadas eleitos e eleitas, a maioria reeleitos ou reeleitas, neste debate?** Por que não ouvir a contribuição das regiões de Minas nesse ajuste administrativo? (MINAS GERAIS, 2006).

A questão levantada por esse Deputado é plausível, pois, os interesses dos cidadãos devem ser levados em consideração na construção de governo, principalmente na literatura que aponta para maior participação da sociedade nas decisões das políticas públicas. Esta ótica parte da pressuposição que “as políticas sociais vigentes no Brasil até os anos 1980, decorrentes da reforma do Estado, mostram a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental” (BIER *et al.* 2010, p. 581). Neste sentido, busca-se romper com pressupostos de uma democracia representativa, em que o Estado implementa políticas públicas de forma unilateral, para uma democracia participativa, em que o Estado passa a construir, em conjunto com a sociedade, o bem público (KISSLER, 2003).

No processo de votação, foi possível identificar apenas um deputado que manifestou seu voto a favor do projeto elaborado pelo governo. Como exemplo, tem-se o discurso do deputado de situação, a seguir:

Deputado de situação 1 Sr. Presidente, registro, com minha consciência tranquila e com a certeza de que a Casa Legislativa tem um papel em cumprir com o povo mineiro e que não deve omitir-se, que o Parlamento tem razões de sobra neste momento para se posicionar favoravelmente como ocorreu comigo e com a maioria dos Deputados. Primeiramente, é justo que se faça uma lembrança histórica, ainda que vivamos um momento melhor. Praticamente todos os governos mineiros, como o PMDB recentemente, tiveram várias leis delegadas promulgadas, votadas

por vários Deputados, muitos dos quais se manifestaram contra hoje. Há quatro anos, no governo Aécio Neves, por iniciativa do ex-Governador Itamar Franco, ao terminar seu mandato, houve a elaboração de uma lei delegada para que pudesse organizar a estrutura do Estado e colocar em prática seu compromisso com o povo mineiro. O Governador usou a delegação da Assembleia nos estritos limites da Constituição. Ao contrário do que alguns tentaram apregoar, não fez nenhum terrorismo ou caça às bruxas. Pelo contrário, o povo aplaudiu o que fez: uma reforma adequada da estrutura do Estado e a extinção de algumas empresas cuja existência não se justificava, sem extinguir a atividade, sem demitir nenhum funcionário estável nem trazer prejuízo à carreira dos servidores, e ainda elaborando um plano de carreira e dando tratamento planejado à estrutura do Estado. Portanto, se não fosse assim, eu não votaria a favor. E, agora, todos nós que votamos a favor, porque sabemos que Minas Gerais precisa continuar em seu processo de aperfeiçoamento, temos a certeza de que estamos delegando a alguém que já honrou a confiança que a Assembleia lhe depositou há quatro anos (MINAS GERAIS, 2006).

A argumentação favorável do deputado acima reflete o discurso dos partidos favoráveis às reformas administrativas, a eficiência. Ao colocar a lógica de mercado no setor público, de certa forma, aumenta-se a eficiência do setor público. Deve-se considerar que, apesar deste benefício ser discutido, é verdade que a flexibilização e a profissionalização da administração pública contribui para o aumento da eficiência.

No entanto, é preciso observar que a eficiência não é o único objetivo do setor público. Neste setor, como explicado acima, a lógica de mercado não contribui para o alcance de todos os resultados almejados pela administração do setor público. Neste sentido, a busca legítima pela governabilidade, da governança e do atendimento das necessidades do usuário são elementos que tornam o setor público muito diferente do setor privado. Portanto, a eficiência não é o objetivo final da administração pública, apesar de ser um de seus objetivos.

De forma contrária, um deputado de oposição discursiva, de forma mais enfática, sobre os reflexos da aprovação das leis delegadas referente à segunda geração do choque de gestão.

Deputado de oposição 4- Manifesto minha **tristeza e melancolia** por ver minha esperança e o compromisso assumido pelos Deputados com os servidores não se concretizar, e, sobretudo, por ver, como repeti várias vezes nos últimos tempos, esta **Casa de joelhos**. Sr. Presidente, infelizmente, em determinados momentos – e este é um deles -, esta Casa não se mostra à altura de sua história, de suas tradições, do espírito libertário do povo de Minas. É lamentável ver a submissão desta Casa. Hoje, Minas tem dois governos: um real e o do “*marketing*”. A Casa está submetida a um governo fantasia, do “*marketing*” e das verbas publicitárias utilizadas sem nenhum pejo, inclusive no silenciamento da imprensa. Esta, amanhã, não registrará nada disso. Telespectador da TV Assembleia, amanhã, infelizmente, os meios de comunicação, porque não podem fazê-lo, não registrarão o que foi votado e discutido nesta Casa, como de resto não registram o dia-a-dia das coisas em Minas Gerais

porque vivemos o império do governo do “marketing”, do governo das verbas publicitárias (MINAS GERAIS, 2006).

É evidente que o discurso acima é carregado de ideologias do Deputado. No entanto, cabe ao pesquisador, destacar os conflitos existentes na instituição da inovação do cargo de empreendedor público que está intimamente atrelado à criação da segunda geração do choque de gestão, denominada Estado para Resultados. Especificamente, em relação ao cargo de empreendedor público, implementado a partir de cargos comissionados, um deputado da oposição manifesta a sua opinião:

Deputado de oposição 5 - Alguns jornais da imprensa mineira, que só reproduzem o que o Governador manda, anunciaram que o Governador acabaria com os cargos de confiança, que faria um choque de gestão de segunda geração e enxugaria completamente a máquina administrativa. Ora, isso não acontecerá. É bom que o povo mineiro fique de olho nessas tais leis delegadas, isto é, se é que algum órgão de imprensa ou jornal noticiará os fatos. Mas é fácil prever o que acontecerá: **o Governador criará mais cargos de confiança e aumentará os salários desses cargos.** Não haverá enxugamento da máquina administrativa, a não ser, para agradar empreiteiras, a transformação em agência do tão importante órgão do Estado, o DER. [...] Além de aumentar cargos de confiança e seus salários e não os do funcionalismo público efetivo, a lei delegada ficará com o “marketing” do Governador de ser o choque de gestão de segunda geração. E isso não é verdade (MINAS GERAIS, 2006).

É preciso compreender que, apesar de os discursos estarem bem carregados à opinião da oposição, os trechos retirados dos pronunciamentos desses Deputados expostos acima exprimem algumas críticas apontadas pela teoria específica. No caso da crítica frente aos cargos comissionados, observa-se que vários autores, como Barquero (2007), Abramo (2008), Santos (2009), destacam que a grande quantidade de cargos comissionados pode conduzir à gestão pública mais patrimonial, personalista, inclusive aumentando os índices de corrupção no país.

Apesar da declaração desfavorável de alguns Deputados, a lei delegada que autoriza o Governador do Estado de Minas Gerais a criar a segunda geração do choque de gestão foi aprovada como voto da maioria dos Deputados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Com a aprovação do pedido do Governador, institui-se o Programa Estado para Resultados nos moldes declarados a seguir.

Segundo Porto e Silveira (2010), o aprendizado e os bons resultados, adquiridos com a implementação do Choque de Gestão, deram estímulo para que o governo mineiro buscasse uma atualização de seu Choque, inovando, segundo os autores, para alcançar novos patamares gerenciais para a administração pública do Estado. Desta forma, o desafio da segunda geração do Choque de Gestão seria inserir os destinatários das políticas públicas no cerne do processo de planejamento.

Neste sentido, segundo Guimarães e Bernardi (2010, p. 17) foi feita uma revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado (PMDI), “no qual se propôs um aprofundamento na estratégia de intervenção em curso, bem como uma transformação do modo de gestão das organizações públicas que deveriam se nortear por resultados em vez de priorizar a estrutura organizacional”. Desta forma, o Programa Estado para Resultados (EpR) foi criado pelo art. 8 da Lei Delegada n. 112, de 25 de janeiro de 2007. O processo de atualização do PMDI para o horizonte de 2007-2023 é resumido na Figura 7.

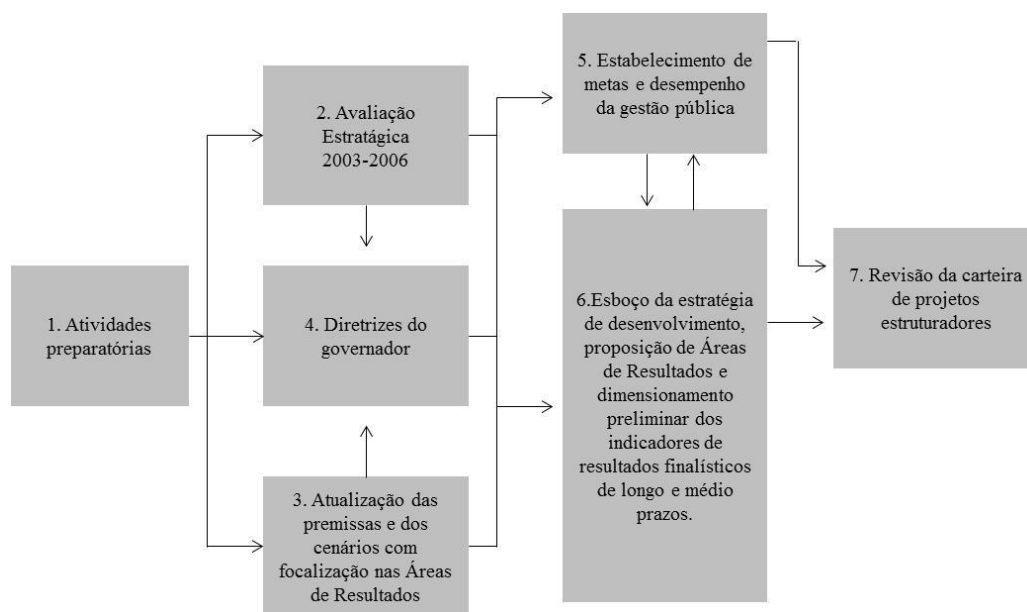


Figura 7 – Revisão e atualização do PMDI para o horizonte 2007-2023.

Fonte: Guimarães *et al.* (2010, p. 24).

Segundo Porto e Silveira (2010), o esforço de atualização do PMDI iniciou-se com a tentativa de alinhamento conceitual nas metodologias utilizadas no projeto. Em seguida, buscou-se atualizar as diretrizes estratégicas do governador a partir de uma avaliação estratégica do primeiro ciclo de gestão (2003-2006) para que os cenários pudessem ser revisados e atualizados.

Segundo Campos e Lopes (2010, p. 21), na revisão do PMDI foi proposta uma estratégia de desenvolvimento, baseada em sete eixos definidos como integração territorial competitiva, sustentabilidade ambiental, equidade e bem-estar, perspectiva integrada do capital humano, investimento e negócios, rede de cidades e o mais importante dos eixos, o Estado para Resultados. Este eixo tem, como pilares, as áreas

de Qualidade Fiscal e Qualidade e Inovação em Gestão Pública e é formado por 11 áreas de resultados³. A Figura 8 evidencia os setes eixos.

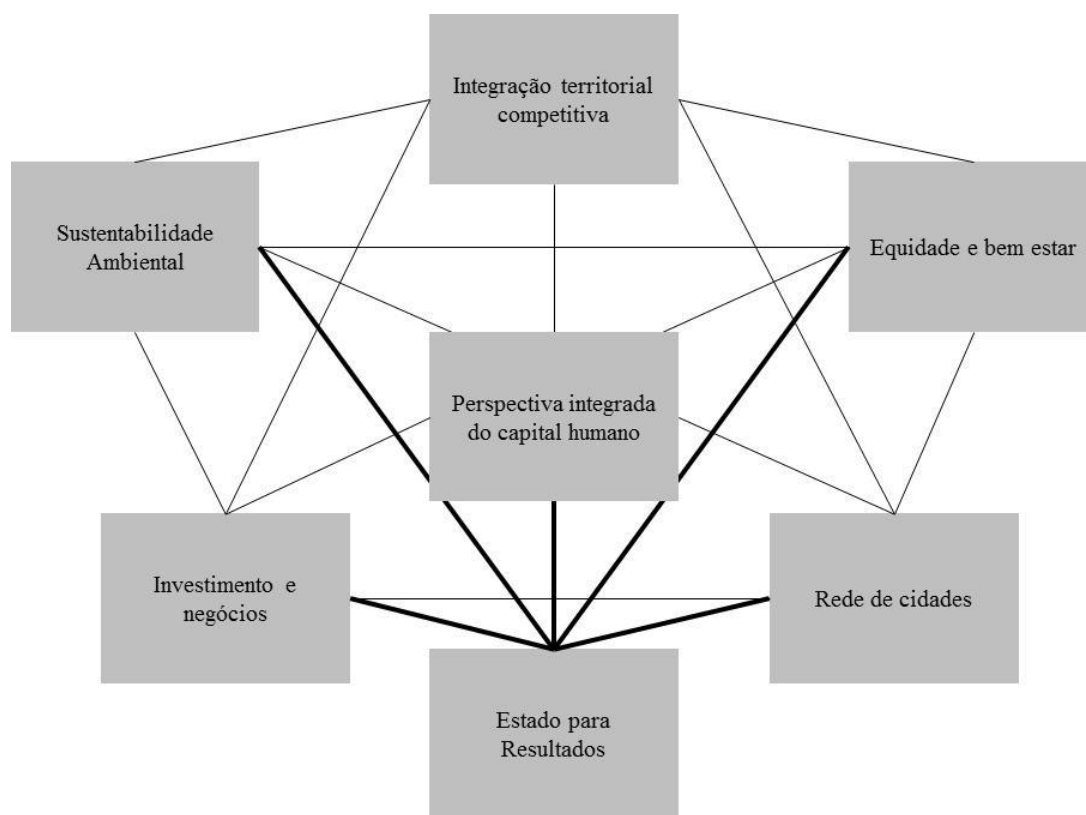


Figura 8 – Estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007-2023. Fonte: MINAS GERAIS (2007, p. 17).

A Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais, então, para os 17 anos próximos, a partir de 2007 seria formada por seis estratégias setoriais, ou seja, aquelas que constituem o núcleo do processo de transformação de Minas Gerais - perspectiva integrada do capital humano, investimento e negócios, integração territorial competitiva, sustentabilidade ambiental, rede de cidades, equidade e bem-estar – (MINAS GERAIS, 2007c). Neste sentido, para que estas estratégias fossem efetivamente executadas, segundo seus idealizadores, buscou-se organizar o aparelho estatal de forma eficiente para que pudesse promover a conversão dos gastos governamentais em resultados mensuráveis para a sociedade de Minas Gerais. Segundo Porto e Silveira (2010), isto pode ser alcançado a partir da sétima estratégia presente na figura acima, ou seja, a criação do Estado para Resultados. Sendo assim, observa-se a partir de Minas Gerais (2007c, p. 17) que “os sete elementos da

³ **Área de Resultados:** “Uma área de resultados é caracterizada por um conjunto de projetos estruturadores e associados, realizados em função da sinergia que possuem em relação aos resultados que deveriam ser buscados e da sua capacidade transformadora” (CAMPOS e LOPES, 2010, p. 23).

Estratégia de Desenvolvimento compõem um conjunto de alto grau sinérgico, dada a grande inter-relação e complementaridade entre eles. Por isso, a materialização desse conjunto de estratégias resultará na transformação da realidade mineira como um todo”. Cabe ressaltar que, a partir da criação do Estado para Resultados, a avaliação dos resultados das ações do governo passaram a constar no novo Plano.

De acordo com Minas Gerais (2010a, p. 39) “o programa Estado para Resultados (EpR) é um programa que visa a implementação das estratégias do governo, por meio da coordenação das ações, por Área de Resultado e do monitoramento e avaliação da efetividade das políticas públicas”.

Guimarães *et al.* (2010) observam que o EpR acrescentou cinco melhorias à gestão pública mineira, a saber: a) criação e operação do Programa Estado para Resultados; b) consolidação de comitês de resultados; c) intensificação e aprimoramento da sistemática de gerenciamento e monitoramento; d) disseminação dos Acordos de Resultados; e) instituição dos empreendedores públicos. Os focos de atuação para o EpR, segundo Campos e Lopes (2010, p. 26) é:

Apurar e avaliar os indicadores finalísticos com o objetivo de monitorar e captar mudanças para a sociedade; b) apurar e avaliar os indicadores de desempenho, a fim de monitorar a qualidade do gasto público; c) gerenciar restrições relevantes por meio do acompanhamento seletivo dos grandes marcos e metas dos projetos estruturadores e da agenda setorial do Choque de Gestão; c) realizar a estratégica da carteira de projetos estruturadores; d) **apoiar a implementação dos projetos estruturadores por meio da alocação de empreendedores públicos** com plano de trabalho pactuado (CAMPOS e LOPES, 2010, p.26).

Quanto ao EpR, ainda deve-se ressaltar que ele foi organizado em três unidades: a) gestão estratégica, responsável pelo acompanhamento da implementação da estratégia do governo através de reuniões presididas pelo vice-governador, denominadas ‘Comitês de Resultados’; b) indicadores, responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento da performance do Estado através de indicadores e avaliações; c) empreendedores públicos, responsável pela seleção, alocação e promoção de ações de desenvolvimento e avaliação das pessoas, que são consideradas força-tarefa para a consecução dos objetivos estratégicos do governo (MINAS GERAIS, 2007c).

4.1.3 O modelo de gestão do ‘Cargo de Empreendedor Público’

Segundo Bernardi (2010), o processo de concepção do cargo de empreendedor público na Administração Pública Mineira foi concretizado devido às

transformações do aparelho estatal mineiro nos anos antecedentes. A autora argumenta que, apesar de o governo mineiro ter implantado uma gestão estratégica desde 2003, somente a partir de meados de 2006, através da realização de diagnósticos e pesquisas no intuito de revisar o PMDI, é que tornou-se necessário contar com um grupo de profissionais que se dedicassem exclusivamente à consecução da estratégia de governo. Detectou-se que seria necessário ter pessoas com visão, além daquilo que um gerente de projetos poderia ter.

Os empreendedores públicos em Minas Gerais, segundo Guimarães e Bernardi (2010), seriam selecionados, alocados e teriam o status de uma força-tarefa aplicada a áreas estratégicas do Governo. Para que esta noção pudesse ser colocada no ambiente administrativo de Minas Gerais, criou-se um cargo de provimento em comissão de recrutamento amplo de empreendedor público, com o objetivo de contribuir para o alcance dos resultados estabelecidos na estratégia de Governo. Segundo Bernardi (2010, p. 40), antes da decisão sobre a criação do cargo de provimento em comissão, foi questionado qual vínculo esses profissionais teriam com a Administração Pública Mineira. Segundo a autora,

Foram cogitadas quatro alternativas: provimento efetivo; provimento em comissão; contrato administrativo e emprego público. Após estudos sobre os prós e os contras de cada alternativa, foi definido que esses profissionais ocupariam cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo. Dada as **atribuições do empreendedor público**, o vínculo por meio de contrato administrativo mostrou incompatibilidades com a legislação vigente. Já a adoção do regime de emprego público apresentava como obstáculos a exigência de processo seletivo para provimento no emprego público e o prazo de contrato de trabalho ter duração máxima de dois anos. Portanto, a alternativa do cargo de provimento em comissão mostrou-se mais **ágil** em relação ao provimento, mais flexível quanto à gestão dos ocupantes do cargo e mais adequada para abarcar as atribuições que seriam desempenhadas pelo empreendedor público (BERNARDI, 2010, p. 40).

Este cargo pode ser compreendido como uma evidência empírica da noção de empreendedorismo aplicada na Administração Pública Mineira recente. Segundo Lopes e Campos (2010), a estruturação do Programa Estado Para Resultados, por si só, baseia-se nos conceitos do empreendedorismo público. Segundo os autores, era necessário introduzir inovações no setor público mineiro e os empreendedores seriam peças-chave para atingir os objetivos do Estado para Resultados. Neste sentido, “os empreendedores públicos atuaram na definição de indicadores finalísticos, na construção de séries históricas e na definição de metas para o período de 2011-2023” (LOPES e CAMPOS, 2010, p. 125).

No intuito de preencher os cargos recém-criados, foram definidas as competências essenciais e desejáveis que o ocupante deveria apresentar em seu perfil. Estas competências constam no Quadro 8.

Quadro 8 - Perfil de competências essenciais e desejáveis do empreendedor público

Competência	Definição	Comportamentos Observáveis
Competências Essenciais		
Orientação para Resultados	Ação direcionada para o alcance dos resultados planejados, buscando superação e estabelecendo patamares mais desafiadores em relação a prazos, produtividade e qualidade.	Fixa objetivos alinhados à estratégia de Governo e define um caminho para si e seus colaboradores. Busca permanentemente qualidade e efetividade em suas ações. Define prioridades. Apresenta comportamento ético em suas decisões. Avalia os custos e benefícios de suas ações.
Proatividade	Agir oportunamente sobre a realidade, antecipando alternativas que propiciem o alcance de metas estabelecidas.	Age com rapidez e decisão frente a crises, não aguardando que a situação se resolva por si só. Analisa os problemas de maneira lógica, identifica causas e age com iniciativa e precisão na busca de solução. Cria oportunidades e resolve problemas com autonomia e sem necessidade de consultar chefia.
Compreensão da dinâmica institucional	Identificar e compreender as relações políticas e sociais intra e interorganizacionais.	Compreende as correntes e relações de poder e de influência da cultura dos grupos dentro das organizações. Identifica os stakeholders, em especial os responsáveis pelas tomadas de decisão. Interpreta adequadamente o impacto de fatores externos no projeto. Constrói e mantém redes formais e informais de contato. Consegue visualizar o resultado final a ser alcançado e a interdependência das diferentes etapas do processo.
Competências desejáveis		
Gerenciamento de projetos	Aplicar conhecimentos, experiências, ferramentas e técnicas às atividades dos projetos para corresponder às exigências do projeto.	Determina, em função dos objetivos estabelecidos, planos e programas. Capacidade de planejamento e controle físico, orçamentário e financeiro da execução do projeto. Distribui responsabilidades entre os membros da equipe, definindo os prazos e recursos para a realização das metas. Define critérios de acompanhamento, controle e ações contingenciais. Orientação por programa e por portfólio de projetos.
Inovação	Buscar novas alternativas para solução de problemas e alcance de resultados.	Quebra de paradigmas, formulando soluções originais para os problemas, Promove a introdução de novos processos ou dinâmicas de trabalho. Estimula a equipe a pensar de forma criativa, na busca de soluções inovadoras.
Liderança	Inspirar e guiar as pessoas e grupos, favorecendo a colaboração e o compromisso para o alcance de objetivos compartilhados.	Identifica as competências dos membros da equipe, utilizando-as para alcance dos resultados. Envolve a equipe num clima de cooperação e consegue a adesão de seus membros para alcance dos resultados. Administra diferenças de opinião e conflitos entre os membros da equipe. Desenvolve na equipe o sentimento de coesão e protagonismo.

Fonte: Bernardi (2010, p. 41).

Nos arts. 19 e 20 da Lei Delegada n. 174, de 26 de janeiro de 2007, transcrita a seguir, instituíram-se 45 cargos de empreendedor público II e 45 cargos de empreendedor público I, respectivamente.

Art. 19. Ficam criados quarenta e cinco cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo de empreendedor público II, aos quais compete apoiar a coordenação das áreas de resultado ou atuar na gestão de Projetos Estruturadores ou de Áreas Estratégicas de alta complexidade. Parágrafo único. A remuneração dos cargos de que trata este artigo é composta de uma parcela mensal fixa, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e uma ou mais parcelas variáveis, pagas periodicamente, respeitado o limite de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) por ano, observados os critérios definidos em regulamento.

Art. 20. Ficam criados quarenta e cinco cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo de empreendedor público I, aos quais compete atuar na gestão de Projetos Estruturadores, Projetos Associados ou Áreas Estratégicas não compreendidos no art. 19.

Parágrafo único. A remuneração dos cargos de que trata este artigo é composta de uma parcela mensal fixa, no valor de R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais), e uma ou mais parcelas variáveis, pagas periodicamente, respeitado o limite de R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais) por ano, observados critérios definidos em regulamento.

Art. 21. Os cargos de que tratam os arts. 18, 19 e 20 são lotados na secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e destinam-se ao atendimento de encargos temporários do Programa Estado para Resultado, extinguindo-se em 31 de janeiro de 2011.

§ 1º Os cargos a que se refere o caput terão sua identificação e codificação fixadas em decreto.

§ 2º O exercício dos cargos de que tratam os arts. 10 e 20 dar-se-á nos órgãos e entidades encarregadas de Projeto Estruturador ou Projeto Associado, exceto o do cargo do empreendedor público que apoiar a coordenação de Área de Resultado (MINAS GERAIS, 2007b).

De acordo com Bernardi e Guimarães (2008), Guimarães e Bernardi (2010) e Minas Gerais (2010b), para o gerenciamento das pessoas que compunham o cargo de empreendedor público, foi criado um novo modelo de gestão de pessoas para administração pública mineira, com vistas à alocação estratégica dessas pessoas. Neste sentido, segundo os autores, uma das principais características deste modelo é seu caráter artesanal, pois sua realização ocorre de maneira individualizada e customizada. Segundo Minas Gerais (2010b, p. 8), três eixos sustentam este modelo de gestão, a saber:

a) processo de pré-qualificação, vinculado ao subsistema de recrutamento e seleção; b) programa de desenvolvimento dos Empreendedores Públicos, vinculado ao subsistema de desenvolvimento de pessoas; c) acompanhamento e monitoramento do desempenho dos resultados dos Empreendedores Públicos, com a previsão de pagamento de parcela remuneratória variável, vinculados ao subsistema de aplicação de pessoas e remuneração (MINAS GERAIS, 2010b, p.8).

Neste sentido, observa-se que o empreendedor público foi idealizado como um indivíduo que busca trazer um novo olhar para a administração pública, agregando novas experiências advindas de sua formação. Segundo Bernardi e Guimarães (2010), desde o início deste projeto, o grupo de empreendedores foi sendo construído tanto com pessoas vindas do mercado privado quanto por servidores do estado. No entanto, nos documentos disponíveis sobre o empreendedor público, observa-se que a maioria dessas pessoas vieram do setor privado. Esta realidade será discutida em seções posteriores.

Segundo Minas Gerais (2010b, p.9), vale ressaltar que o modelo de gestão do empreendedor público alinha-se com “as experiências vanguardistas na gestão de pessoas no setor público ao redor do mundo”.

O processo de recrutamento dos empreendedores públicos é distinto do processo comum de recrutamento de pessoas que ingressam na organização pública. Cantarino (2010) evidencia que o Estado possui um processo de pré-qualificação, que é descrito em um decreto. Para ocupar um cargo, todo empreendedor tem que passar por esse processo de pré-qualificação. Neste sentido, não há abertura de vagas no mercado. O processo acontece por indicação. Não há divulgação das vagas por meio de edital público ou como um concurso público. Segundo Valadares e Emmendoerfer (2012, p. 733), “isto não acontece, pois, o cargo de empreendedor tem uma das mais altas remunerações no estado. Se divulgar a vaga, ainda que internamente, o volume de currículos que seriam enviados seria muito além da estrutura vigente para seleção”.

Com o objetivo de enfatizar os princípios da profissionalização e da meritocracia na gestão pública do estado mineiro, foi instituído um processo de seleção através do processo de pré-qualificação para o cargo de empreendedor público. A proposta de se ter uma pré-qualificação, como requisito de provimento de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, foi baseada no *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP) do estado do Chile (BERNARDI e LOPES, 2010). Segundo os autores citados acima, este sistema é uma moderna ferramenta de apoio do estado do Chile, usada para selecionar os profissionais mais idôneos e qualificados na direção das instituições públicas, “através de processos de seleção abertos e transparentes para o provimento de cargos da alta direção pública de exclusiva confiança” (BERNARDI e LOPES, 2010, p.9). Desta forma, o provimento dos cargos de empreendedor público é realizado de forma gradativa, na medida em que surgem necessidades de empreendedores nos órgãos e instituições do estado.

Segundo Cantarino (2010), a seleção dos empreendedores públicos começa com uma pré-seleção feita por uma empresa privada. Esta entrevista gera um laudo do perfil da pessoa e como ela se comporta no trabalho. Depois desta primeira etapa, passa-se para o citado processo de pré-qualificação dos empreendedores. O processo de pré-qualificação é pré-condição para a provisão do cargo de empreendedor (BERNARDI e LOPES, 2010). Trata-se de um processo inovador, porque inaugura nova forma de lidar com cargos de provimento em comissão de livre nomeação e

exoneração, reforçando princípios como o profissionalismo e a meritocracia, já adotados na gestão 2003-2006 (MINAS GERAIS, 2010b).

Primeiramente, é elaborado um perfil do candidato ao cargo. Valadares e Emmendoerfer (2012) observam que, para cada cargo, um perfil específico é elaborado de acordo com a necessidade decorrente da estratégia de governo. A segunda fase inicia-se após a elaboração do perfil do ocupante do cargo. A coordenação executiva do programa Estado para Resultados indica candidatos para participarem do processo de pré-qualificação, com base em avaliação de currículo e entrevistas preliminares com os candidatos. Estes procedimentos visam adequar o perfil do candidato aos requisitos do cargo específico.

A fase três consiste na aplicação dos métodos de avaliação dos candidatos (MINAS GERAIS, 2010b). Neste ínterim, os candidatos selecionados na fase anterior são submetidos à avaliação psicológica e de potencial, de acordo com a complexidade do cargo e atividades a serem desempenhadas. Nesta avaliação, são aplicados testes de personalidade, aptidão gerencial e realização de entrevistas individuais por competência. Após esta avaliação, são gerados laudos técnicos que contêm informações sobre a qualificação de cada candidato, laudo técnico individual, grau de adequação do candidato para um ou mais cargos de empreendedor público. Este laudo é apresentado ao Comitê para Pré-Qualificação dos Empreendedores Públicos (COPEP), que compara o perfil solicitado com o perfil dos candidatos.

Após a deliberação do COPEP, é dado um *feedback* do resultado das avaliações dos candidatos ao solicitante do perfil. Por fim, o nome do candidato pré-qualificado, indicado por meio da deliberação do COPEP, é encaminhado ao governador para fins de nomeação do empreendedor público. A Figura 9 explicita o processo de seleção dos empreendedores, acima citado:

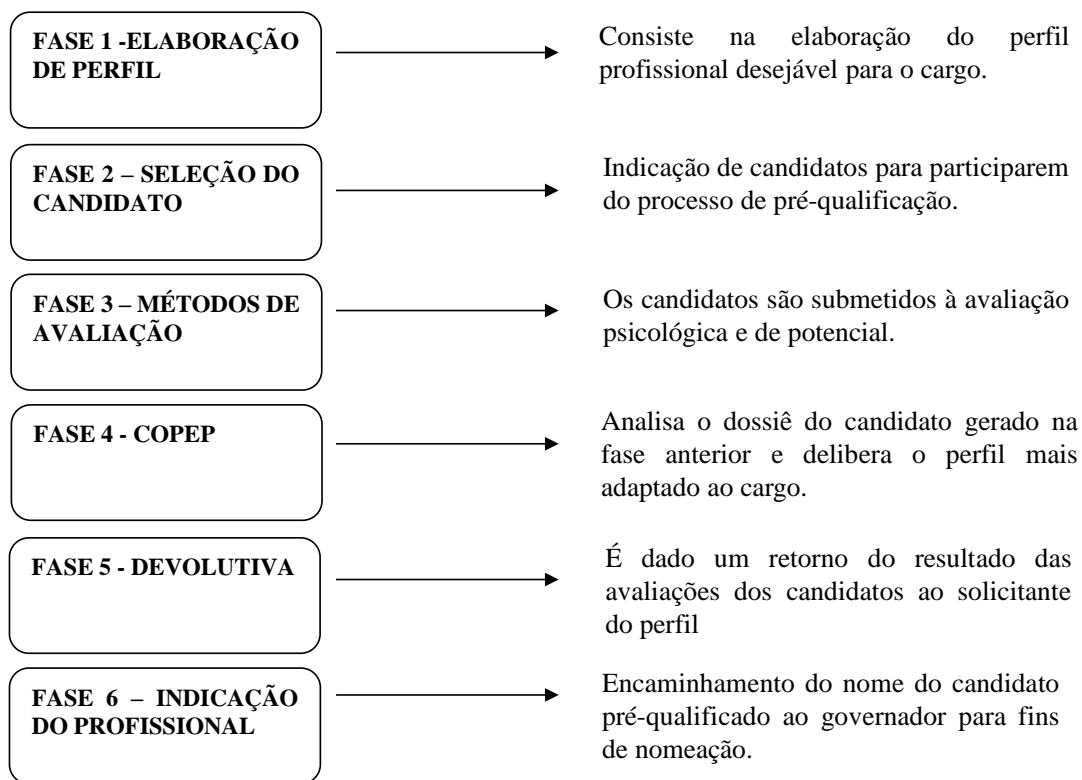


Figura 9 – Processo de seleção dos Empreendedores Públicos.

Fonte: Guimarães e Bernardi (2010).

Segundo Bernardi e Lopes (2010, p. 12), experiência do processo de pré-qualificação trouxe vários aprendizados.

No período de 2007-2009 foram submetidos ao processo de pré-qualificação 266 candidatos, dos quais foram pré-qualificados 51% em 32 reuniões do COPEP. Neste período, manteve-se entre 70 a 80 empreendedores públicos em exercício. No final de 2009, 49% dos empreendedores públicos pré-qualificados eram oriundos do setor público, 54% foram pré-qualificados para o cargo de empreendedor público II, 55% eram do sexo feminino e a maioria atuava em projetos estruturadores (50%) ou em áreas estratégicas (47%). Dos 134 empreendedores públicos pré-qualificados, 56 foram exonerados até 31 de dezembro de 2009. A grande parte dos empreendedores públicos em exercício ao final de 2009 tinha título de mestre (33%) ou possuía pós-graduação (44%). Ao longo de quase três anos da existência do processo de pré-qualificação, observou-se um equilíbrio entre empreendedores públicos do sexo feminino e masculino. No que tange ao nível de escolaridade, os empreendedores públicos com título de pós-graduação sempre foram maioria (BERNARDI e LOPES, 2010, p. 12).

O primeiro desafio identificado no processo de pré-qualificação refere-se à dificuldade de definição do perfil do profissional para a vaga (CANTARINO, 2010). Na administração pública mineira, não havia a cultura de elaborar perfil profissional para o provimento de cargos. Segundo Bernardi e Lopes (2010), essa dificuldade inicial foi minimizada pelo apoio de um formulário próprio de elaboração do perfil para o cargo do empreendedor público. Entretanto, mesmo com o apoio do

formulário, o demandante da vaga tinha dificuldades em priorizar os atributos e características, assim como identificar o nível de desenvolvimento das competências essenciais e desejadas do empreendedor público (BERNARDI e LOPES, 2010).

Em 2009, o formulário foi revisto e aprimorado com a finalidade de contribuir para melhor definição do perfil desejado para o ocupante do cargo. Outro desafio foi a necessidade de ampliação das fontes de indicação de candidatos. A princípio, como já mencionado, o banco de currículos dos quais eram selecionados os potenciais candidatos ao cargo de empreendedor público era alimentado por autoindicação, instituições de ensino superior, pelo COPEP, pelos demandantes das vagas e por uma rede de contatos na administração pública. Com vistas a ampliar o referido banco de currículos, foram contatadas empresas de recursos humanos que passaram a indicar grande número de potenciais interessados nas vagas para o cargo de empreendedor público (MINAS GERAIS, 2010b).

A Administração pública mineira instituiu, para o modelo de gestão dos empreendedores públicos, um Programa de treinamento e desenvolvimento. Considerando que os empreendedores atuam de forma matricial junto à estrutura das organizações da administração direta, autárquica e fundacional, tornou-se necessário criar um mecanismo para desenvolver o espírito de grupo destes profissionais. (BERNARDI e GUIMARÃES, 2010).

Segundo esses autores, o programa de treinamento visa promover o desenvolvimento da grande “força tarefa” de empreendedores públicos com enfoque no conceito de rede, assim como identificar e promover o desenvolvimento das principais competências estratégicas e dos valores dos empreendedores públicos, criar espaços facilitadores para um desempenho integrado entre os empreendedores públicos e deles com os gerentes de linha, os gerentes dos projetos estruturadores e associados e demais *stakeholders*, potencializando os resultados esperados das áreas de resultado e, por fim, aprimorar o modelo de gestão dos empreendedores públicos no estado de Minas Gerais. Espera-se que o programa de treinamento e desenvolvimento dos empreendedores públicos promova o desenvolvimento de um conjunto de competências estratégicas e de valores junto ao conjunto de empreendedores públicos, de forma que eles atuem não apenas como uma grande “força tarefa”, mas, também, na construção de uma rede integrada no apoio aos órgãos e entidades para o alcance dos objetivos e metas pactuados pelo plano de desenvolvimento de governo (ESTEVES e SANTO, 2010).

Segundo esses autores, em Minas Gerais, o processo de treinamento e desenvolvimento dos empreendedores públicos apresenta duas fases importantes. Na primeira fase, há uma reunião preliminar com o mentor do cargo e seu adjunto. Nesta reunião, esclarecem-se as particularidades e peculiaridades do programa Estado para Resultados e o cargo para que haja um nivelamento entre os empreendedores. Nesta reunião, também são evidenciados os instrumentos de avaliação utilizados. Após esta primeira etapa, segue-se o Programa de Desenvolvimento que é voltado para o desenvolvimento de grupos.

Bernardi e Lopes (2010) indicam que o programa de treinamento e desenvolvimento dos empreendedores públicos apresenta dois importantes desafios. O primeiro refere-se às expectativas do empreendedor em relação aos objetivos do programa de treinamento e desenvolvimento. O foco é tentar alinhar estas duas variáveis para que os objetivos sejam alcançados. O outro desafio está relacionado à heterogeneidade do grupo. Como são recrutados de diversas áreas do conhecimento, os empreendedores apresentam expectativas variadas em relação ao programa. Desta forma, o programa de treinamento e desenvolvimento acaba não agradando a todos, o que leva alguns desses empreendedores a se manifestarem insatisfeitos com o programa.

Um dos eixos do modelo de gestão dos empreendedores públicos é o acompanhamento do desempenho e dos resultados alcançados pelo indivíduo. Bernardi (2010) informa que o acompanhamento do desempenho dos empreendedores públicos acontece em quatro etapas: o acompanhamento inicial, o plano de trabalho do empreendedor público, o acompanhamento periódico que será preenchido pelo gestor imediato do empreendedor público no órgão/entidade de exercício e o auto acompanhamento periódico pelo empreendedor público.

Segundo o disposto no parágrafo único dos arts. 19 e 20 da Lei Delegada nº 174, de 26 de janeiro de 2007, o empreendedor público nível II e o empreendedor público I, respectivamente, poderão receber até uma remuneração variável por ano a título de parcela remuneratória variável, nos termos do Decreto nº 44.808, de 13 de maio de 2008. A partir desta lei, percebe-se que a remuneração dos empreendedores públicos possui uma parte fixa e pode ter outra parte variável.

Vale destacar que alguns problemas são identificados na gestão dos empreendedores públicos. A partir de entrevistas com a burocracia mineira, segundo Minas Gerais (2010b, p.20),

A inserção dos Empreendedores Públicos foi criticada por quase todos os entrevistados. Apesar de alguns *stakeholders* entrevistados relatarem que não presenciaram problemas na inserção dos Empreendedores Públicos, eles, pelo menos, ouviram falar da ocorrência de problemas. Pelas entrevistas, é possível observar que a resistência aos Empreendedores Públicos não se deve a uma ou outra causa. Na verdade, é um problema muito complexo, que possui diversos aspectos e dimensões, como problemas de relacionamento interpessoal, imposição da lotação do Empreendedor Público no órgão, ciúmes relativos à remuneração, insatisfação referente à competência técnica do profissional, utilização do cargo para “premiação” de servidores, entre outros (MINAS GERAIS, 2010b, p. 20).

No trecho abaixo, observa-se a dificuldade de se manter os empreendedores no setor público mineiro. As principais críticas residem na inserção dos empreendedores públicos nas secretarias, no conhecimento do contexto referente ao setor público, falta de entendimento da hierarquia e a atuação de forma matricial dos mesmos

Uma das pessoas entrevistadas, que trabalhou junto a Empreendedores Públicos, relatou uma série de problemas, alguns mencionados anteriormente e outros, a seguir: “Na minha experiência específica eu fiquei decepcionada com a inserção do Empreendedor Público. Eles não tiveram informações sobre o funcionamento da área pública. Os Empreendedores Públicos provenientes do mercado eram deficientes nisso. Eles tinham problemas com hierarquia. Não entendiam bem a hierarquia do setor público. Questões de procedimentos também eram críticas. A Empreendedora Pública com quem trabalhei queria fazer coisas que para tanto seria necessária uma lei complementar e ela não entendia isso. A estrutura matricial de atuação também é problemática, dado que ela gera certa confusão sobre a quem ele deveria reportar” (MINAS GERAIS, 2010b, p.22).

De forma mais específica, pode-se observar os conflitos existentes em relação à remuneração dos empreendedores no trecho abaixo.

No decorrer das entrevistas, observou-se que os problemas gerados pela comparação de remuneração entre servidores das secretarias em relação aos EPs não era restrito a hierarquias inferiores, mas que, também, abarca os gestores responsáveis. O seguinte relato revela esse problema: “Os Empreendedores Públicos criaram um mal-estar interno em muitas instituições. Imagina chegar um Empreendedor Público ganhando R\$ 7,7 mil enquanto os superintendentes das instituições ganham R\$ 6 mil. É um salário quase igual ao de um subsecretário, que é de R\$ 9 mil. Assim, é melhor ser Empreendedor Público, pois ele não tem responsabilidade. Ele ganhará próximo ao que um subsecretário ganha, e mais que um superintendente, mas sem a mesma responsabilidade. Eu, esse ano, tenho um orçamento de centenas de milhões. A responsabilidade em administrar esse orçamento é minha e não do Empreendedor Público. Assim, a resistência não é apenas dos subordinados, muitas vezes a chefia imediata também é resistente. Eles ficam indignados de ter um subordinado que recebe mais que eles. É impossível não comparar. Eu não conheço ninguém que não fica insatisfeito com a situação” (MINAS GERAIS, 2010b, p.21).

Destaca-se que dentre os problemas citados acima, observa-se que o empreendedor público pode representar um risco para a administração pública mineira, principalmente por não conhecer a lógica do contexto da administração do setor público. Neste sentido, observa-se que a atuação dos mesmos podem evidenciar problemas importantes no tocante a princípios democráticos. Em determinados momentos, como se observa nos trechos acima, o empreendedor pode comprometer a eficiência do setor público por desconhecer os procedimentos específicos deste setor.

4.1.4 O terceiro ciclo: ‘Gestão Para Cidadania’ (2011-2014)

O terceiro ciclo (2011-2014) de gestão em Minas Gerais é marcado pela implementação do Escritório de Prioridades Estratégicas no ano de 2011, na Gestão do então Governador Antônio Augusto Junho Anastasia. Segundo seus idealizadores, este novo modelo de gestão visa implementar uma gestão para Cidadania e, no qual, as políticas públicas serão construídas focando o cidadão.

O escritório de prioridades estratégicas apresenta-se como um órgão autônomo de governo, ligado diretamente ao governador, que visa contribuir para a definição das prioridades estratégicas do Governo Mineiro, assumindo o status de Secretaria de Estado, onde tem seu papel de colaborador junto aos órgãos da Administração Pública e do Poder Executivo. Estrutura-se em três núcleos: a) Avaliação, Análise e Informação (subsidiaria as decisões estratégicas governamentais por meio da disponibilização de informações, bem como a promoção de aprendizagem organizacional; b) Entrega e Empreendedores Públicos (papel de apoio na consecução das prioridades estratégicas); c) Sistemas e Gestão (criação e gestão de soluções para facilitar a consolidação e disponibilização de bases de dados).

A terceira geração mostra-se desafiadora, segundo Vilhena (2009), pois as conquistas alcançadas pelos dois primeiros ciclos em termos de eficiência e resultados devem ter continuidade na nova gestão. Como dito, desta forma, a terceira geração do choque de gestão em Minas Gerais transformou o discurso da gestão por resultados pelo discurso da gestão para a cidadania. A partir do discurso de seus idealistas, com esta nova reforma administrativa, os cidadãos, antes considerados destinatários das políticas públicas, passam a coproduzir o bem público junto com o Estado as políticas e inovações públicas.

Segundo Vilhena (2009), a gestão para cidadania implica na participação da sociedade civil organizada, na priorização e implementação da estratégia

governamental. Neste sentido, na agenda deste novo governo, está a proposta de um modelo de gestão baseado em redes.

No conceito de Estado em Rede, adotado em Minas Gerais, a estrutura do Estado é baseada em um modelo de gestão transversal de desenvolvimento, com a participação da sociedade, no qual: a) as estratégias governamentais são regionalizadas para que as políticas públicas possam chegar em todas as regiões mineiras e possam contribuir para diminuição das desigualdades existentes; b) é incitada a colaboração institucional e intersetorial nos âmbitos governamental e extragovernamental; c) busca-se manter as bases dos modelos anteriores como o equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados (VILHENA, 2009).

Para seus idealizadores, o terceiro ciclo de gestão no Estado Mineiro (Gestão para Cidadania) representa uma nova visão das políticas públicas implementadas, ou seja, enquanto no choque de gestão e o Estado para Resultados trouxeram o Governo para perto do cidadão, o Estado em Redes trará o cidadão para dentro do Governo.

Apesar da instituição deste novo modelo de gestão com princípios de coprodução da sociedade com o Estado, a origem deste projeto novamente passa pela criação de lei delegada. Sobre este aspecto, um Deputado da bancada de oposição, presente na votação do Projeto de Resolução nº 4.999/2010, da comissão de Justiça, que delega ao governador o poder de criar leis delegadas referentes ao terceiro ciclo de gestão em Minas Gerais, evidencia em seu discurso uma opinião que vai de encontro ao discurso empregado por Vilhena (2009).

Deputado de oposição 7 - Queremos que as leis apresentadas pelo governo sejam aprovadas aqui, pois queremos participar, debater e contribuir para o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Não queremos ser meros legitimadores de atitudes, de ações governamentais que, eventualmente, sofram melhoria ou intervenção da Assembleia Legislativa. Queremos, sim, intervir em todo o processo com contribuições importantes e necessárias para que o Estado de Minas Gerais funcione melhor. Neste momento da nossa história não é possível que o **Governador trabalhe construindo leis sem a participação efetiva da Assembleia Legislativa** do Estado de Minas Gerais. Em nome da democracia, combatendo o autoritarismo, em nome do desenvolvimento do Estado de Minas Gerais, em nome da representação e em nome do povo de Minas Gerais, queremos participar, queremos dar a nossa contribuição. Por isso mesmo, peço aos parlamentares de Minas Gerais que aprovem, sim, as ações, as mudanças, as transformações e o aprimoramento necessário para o Estado, com a nossa efetiva contribuição (MINAS GERAIS, 2010c).

É interessante fazer a contraposição das duas falas. Primeiramente, Vilhena (2009) afirma que o objetivo do Governo do Estado de Minas Gerais, na terceira geração do choque de gestão, é trazer uma gestão para cidadania, onde a voz do cidadão terá atenção especial. No entanto acima, observa-se que, novamente, o Governador pede autorização para criar novas leis delegadas.

As questões levantadas ao longo deste capítulo são analisadas na seção a seguir, através do modelo de *Skowronek*.

4.2 Análise da narrativa

Baseando-se no Modelo de *Skowronek*, é chegado o momento de alcançar o primeiro objetivo específico deste trabalho, a saber: caracterizar os elementos ou fatores que podem ser considerados causas da elaboração da Lei nº 174/2007, que instituiu o Cargo de Empreendedor Público em Minas Gerais. Supõe-se que o conteúdo da Lei, entendida como uma inovação institucional, resulta de fatores componentes de um mecanismo causal por um cenário social, político e econômico, por meio de demandas que incidiram sobre o aparato estatal e pelas reações dos atores públicos frente a essas demandas.

A gênese do cargo de empreendedor público, desta forma, deve ser considerada, primordialmente, “como um efeito do cálculo que os atores públicos fizeram no sentido de garantir ou aumentar as respectivas posições de poder e prestígio, na estrutura organizacional do Estado” (SOARES, 2005, p. 96).

Antes de proceder a análise dos dados, é importante retomar os componentes do “Modelo de *Skowronek*”, os quais são:

1. Os elementos do cenário social, político ou econômico;
2. As pressões e demandas de grupos fora do aparato estatal;
3. O próprio aparato estatal com seus arranjos normativos, regras e procedimentos institucionalizados;
4. Os agentes públicos (individuais e coletivos) que respondem às pressões e demandas;
5. As respostas do governo às demandas externas, as quais são condicionadas ou dependem das reações ou respostas dadas pelos agentes públicos no aparato estatal.

No que tange ao cenário social, político e econômico, observam-se dois fatores que contribuíram para a caracterização deste primeiro elemento do Modelo de

Skowronek: a) fatores conjunturais; b) fatores institucionais. Tais fatores podem ser visualizados na Figura 10:

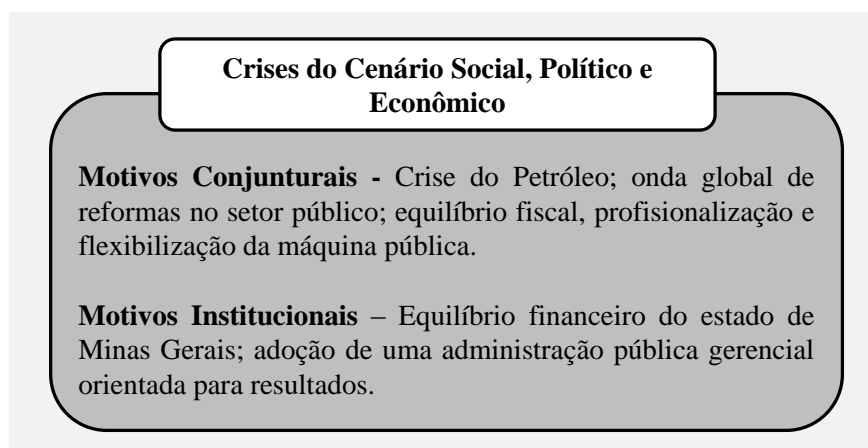


Figura 10 – Os elementos do cenário social, político e econômico em Minas Gerais.
Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Os fatores conjunturais correspondem à resposta dos Estados Nacionais frente a crises da década de 1980. Uma destas crises foi a do petróleo, que contribuiu para que países de todo o mundo afundassem em uma crise fiscal (KETTL, 2006). Neste ínterim, a demanda global de reformas do setor público visou alcançar o equilíbrio fiscal, a profissionalização da máquina pública bem como sua flexibilização. Com estas novas demandas, surgem as reformas administrativas norteadas pelos princípios da Nova Administração Pública.

Os fatores institucionais estão relacionados à própria evolução da administração brasileira. Frente a este cenário, pode-se destacar a Reforma Bresser Pereira em 1995, que contribuiu como matéria reflexiva para que Minas Gerais e outros Estados-membro instituíssem reformas administrativas em seus governos. Neste sentido, tornam-se fatores institucionais: a) equilíbrio financeiro do estado de Minas Gerais; b) adoção de uma administração pública gerencial orientada para resultados. Destaca-se que tanto os motivos conjunturais quanto os motivos institucionais contribuíram para a formação de um ambiente de complexidade, para o governo de Minas Gerais, acarretando uma espécie de pressão.

O segundo elemento do Modelo de *Skowronek*, busca compreender, justamente, as pressões e demandas de grupos fora do aparato estatal. Alguns exemplos destas pressões podem ser visualizados na Figura 11.

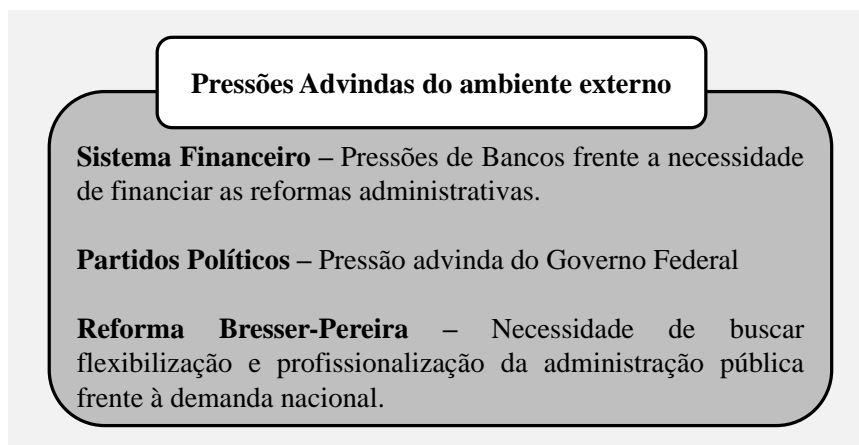


Figura 11 – Pressões e Demandas de grupos fora do aparato estatal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Na Figura 11, observam-se três tipos de pressões advindas do ambiente externo ao aparelho estatal, para se adotar inovações institucionais. Quanto ao primeiro tipo de pressão, destaca-se a pressão do Sistema Financeiro. Esta pode ser representada por bancos de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial (WB) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As pressões destes bancos estão relacionadas ao financiamento das reformas administrativas. O modelo de reforma administrativa deveria ser financiado. Neste sentido, a necessidade de estabelecer critérios claros e de cunho gerencial, para angariar novos recursos, seria um dos novos desafios para a administração pública.

Em relação às pressões advindas dos partidos políticos, observa-se que, no caso brasileiro, o partido que incorporou a ideia de reforma administrativa foi o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Em Minas Gerais, o recém-empossado governador, Aécio Neves, também era do partido do PSDB. Observam-se, neste sentido, possíveis pressões da reforma Bresser Pereira nos Estados-membro, como forma de governo do partido citado.

Deve-se observar, que, segundo o modelo de *Skowronek*, parte da teoria da Escolha Racional, as pressões externas incidem sobre o aparato estatal funcionando como uma série de estímulos para inovações institucionais. Segundo o modelo, tais estímulos constituem objeto dos atores públicos distribuídos em órgãos. Deve-se ainda considerar que, para Skowronek (1993, p.12), o cálculo dos atores públicos diz respeito “aos possíveis impactos das inovações sobre os arranjos particulares que os mantém nos cargos”. Sendo assim, existe a possibilidade de conflitos entre grupos de agentes públicos. O que define o tipo de resposta ao estímulo, representado pelas

pressões externas ao aparato estatal, inclusive, é o cálculo utilitário, racional com respeito a um fim em particular.

No entanto, quando se analisa a gênese do cargo de empreendedor público, observa-se que o aparato estatal do Governo Aécio foi organizado para que acompanhasse a nova cultura que estava sendo empregada em Minas Gerais. Ou seja, a cúpula mineira criou mecanismos de arranjos institucionais que orientaram e moldaram as ações sociais. Dentre estes mecanismos, está presente a propagação de uma cultura gerencial baseada em resultados, o qual teve sustento em três pilares: a) alcance do equilíbrio fiscal; b) intensificação do esforço de geração de receitas; c) melhoramento da qualidade de gestão.

No caso específico dos empreendedores públicos, foram estabelecidos mecanismos de recrutamento e seleção, remuneração variável e programas de treinamento e desenvolvimento baseados em aspectos gerenciais. Além disso, promoveu-se a imagem dos empreendedores de tal forma que os mesmos passaram a ser considerados a força tarefa do governo. Neste sentido, o cálculo racional dos atores foi positivo, pois, os interesses dos mesmos estavam sendo atingidos. Desta forma, com uma consciência bem racional, o governo promoveu uma cultura de aceitação e de compromisso com as pessoas do governo, minimizando conflitos no aparelho estatal.

No trabalho de Soares (2005), foram identificados vários conflitos internos, pois o novo aparelho estatal proporcionou a discussão interna dos atores públicos. No caso desta pesquisa, os possíveis debates que poderiam ter ocorrido foram minimizados, pois, como já dito, toda instituição do cargo de empreendedor público, bem como das gerações um, dois e três do Choque de Gestão, ocorreu por meio de leis delegadas. Veja Figura 12 a seguir.

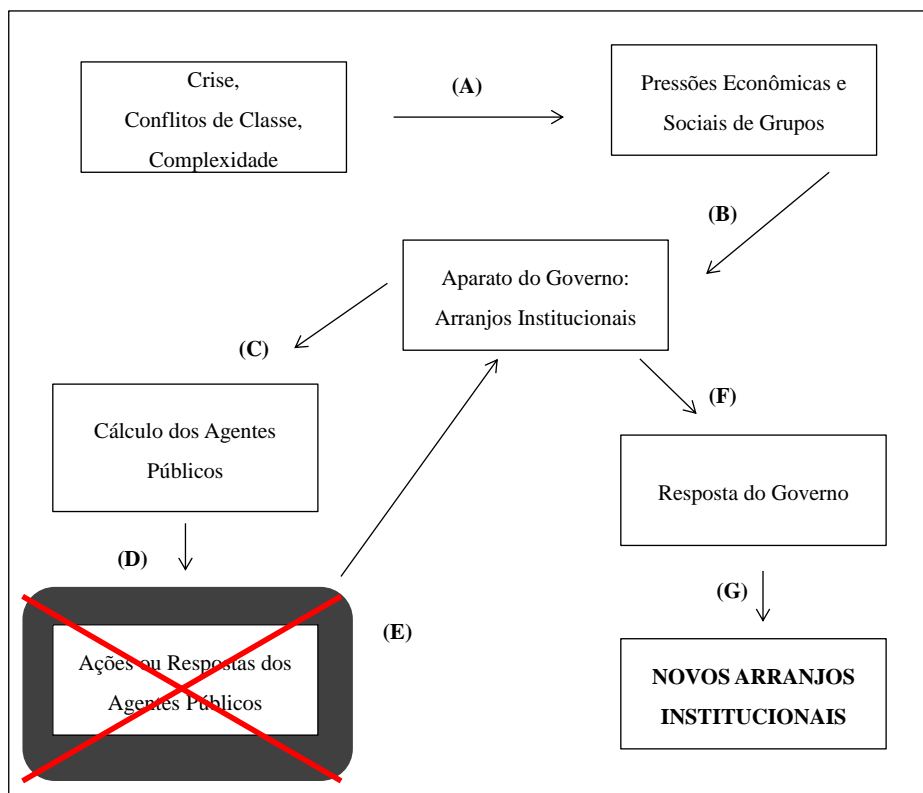


Figura 12 – Modelo de *Skowronek* aplicado a esta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Soares (2005).

A Figura 12 evidencia, de forma gráfica, a minimização dos conflitos dentro do aparelho estatal. Por causa disto, o processo tornou-se mais eficiente, ou seja, eliminando os conflitos internos (Assembleia Legislativa), sendo que o governador pode implementar o planejamento idealizado e que vinha sendo paulatinamente implementado. Neste sentido, por ter utilizado das leis delegadas, o governo mineiro, inibiu a ação ou resposta dos agentes públicos, fazendo de tal mecanismos legal uma evidência de eficiência administrativa e política. Todavia, deve-se salientar que anulou-se, atrelada à eficiência, a participação civil prevista prevista pela Constituição Federal de 1988.

Destaca-se, então, um predomínio do Executivo na elaboração das normas e leis referentes a este cargo. Neste sentido, pelo fato de o Executivo Mineiro ter ampla maioria na Assembleia Legislativa, apesar de haver pensamentos contrários, foi concedida a liberação para que o Governador elaborasse as leis delegadas, inclusive a lei nº 174/2007, que instituiu o cargo de empreendedor público. Ora, as leis delegadas, conforme definidas por Melo (2008), constituem a transferência do poder de legislar do legislativo para o Executivo. Neste sentido, observa-se que tanto o Choque de Gestão como o Estado para Resultados, juntamente com o cargo de

empreendedor público e Gestão para Cidadania surgem de um pacote fechado do governo.

Os cálculos e as ações ou respostas dos atores públicos foram identificados na votação das leis delegadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Apesar de alguns atores públicos, conforme demonstrado em seções anteriores, se posicionarem contra o processo de elaboração legal das inovações institucionais, o executivo, por ter maioria na Assembleia, aprovou o “pacotão” advindo do governo.

A resposta do governo, portanto, foi aprovada, devido à minimização dos conflitos no aparato estatal. De acordo com o Modelo de *Skowronek*, as respostas dos agentes públicos às pressões externas são mediadas pelos arranjos institucionais e políticos, que definem suas respectivas posições, cargos e prerrogativas. Considerando que os arranjos institucionais e políticos foram construídos de forma homogênea, a proposta do governo mineiro neste período foi, amplamente, aceita pelos atores públicos.

Partindo da lógica causal, fundamentada no modelo de *Skowronek*, o cargo de empreendedor público em Minas Gerais bem como o Choque de Gestão de primeira, segunda e terceira geração, cumpriu eficazmente aquilo que se havia proposto no início do governo de Aécio Neves. Dado que novas formas institucionais e novas relações dependem do modo como esses funcionários respondem (SKOWRONEK, 1993, p. 12), o governo mineiro foi eficaz ao eliminar os possíveis conflitos existentes no aparelho estatal, através do mecanismo da Lei Delegada, além de estabelecer uma cultura de aceitação no corpo de servidores do estado.

Em síntese, observa-se que a utilização do modelo de *Skowronek* contribui para compreender que, por meio das leis delegadas, a gênese do cargo de empreendedor público remete-se a uma participação efetiva do Executivo no processo de Legislação. Para o modelo, esta intervenção do Executivo representa o cálculo racional que o Governo realizou referente ao fim almejado, ou seja, referente à criação do cargo de empreendedor público.

5 IMPLICAÇÕES DA CRIAÇÃO E DA MANUTENÇÃO DO CARGO DE (EP) PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE UM ESTADO-MEMBRO DO BRASIL

Neste capítulo, o objetivo é apresentar as implicações do processo de criação e da manutenção do cargo de empreendedor público para a administração pública Estado-membro do Brasil com base nas categorias analíticas definidas no quadro de objetivos específicos, na seção de procedimentos metodológicos. Neste sentido, observa-se que duas categorias subsidiarão as análises que serão realizadas neste capítulo, a saber: a) implicações endógenas; b) implicações exógenas.

A categoria ‘implicações endógenas’ diz respeito às implicações do cargo de empreendedor público para o contexto administrativo, ou seja, o contexto da gestão do governo mineiro. A categoria ‘implicações exógenas’ refere-se às implicações do cargo de empreendedor público para o contexto institucional, ou seja, do contexto fora do aparato estatal. Este ambiente apresenta-se com maior complexidade, pois, envolve os contextos político, social, econômico, cultural, ético, legal/constitucional. O Quadro 9 evidencia as variáveis, que formam o espaço de análise das categorias gerenciais ou endógenas e das categorias institucionais ou exógenas.

Quadro 9 - Variáveis que constituem o espaço de análise das categorias analíticas

Implicações Endógenas	Implicações Exógenas
- Contexto Administrativo	Contextos Político, Econômico, Social, Cultural, Ético, Legal e Constitucional
- Inovações Gerenciais	Estado
- Gestão Pública Orientada para o Desenvolvimento	Sociedade Civil
- Planejamento Estratégico (Curto, médio e longo prazos)	Governo
- Medidas de Avaliação de Desempenho	Aparelho do Estado
- Busca incessante pela Eficiência e Eficácia	
- Gestão por Resultados	
- Gestão baseada em novos padrões comportamentais	

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

5.1 Categoria: ‘Implicações Endógenas’

Observa-se que, no processo da administração pública em Minas Gerais, as inovações gerenciais alavancaram o discurso dos idealizadores do projeto. Como visto em seções anteriores, os idealizadores da reforma administrativa mineira

destacaram que esta foi notável ao estabelecer medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração Pública estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão efetiva e eficaz. O cargo de empreendedor foi uma das principais inovações gerenciais do governo mineiro, neste período.

De certa forma, é preciso destacar que tais inovações gerenciais trouxeram maior agilidade bem como maior eficiência e eficácia para o governo mineiro. Estes benefícios se alinham com as benesses de um governo baseado nos preceitos da Nova Administração Pública, em que a principal meta é fazer com que a administração pública seja administrada da mesma forma que a administração privada, tendo como foco o aumento da eficiência, eficácia, produtividade e redução de custos.

Tais mudanças buscaram superar características mais rígidas das organizações públicas pela incorporação dos valores de eficiência, eficácia e produtividade. Em síntese, a NAP procurou melhorar a gestão dos processos através da aplicação de técnicas de gestão presentes no setor privado (COOKE, 2004; UNDERHILL, 2004; HENISZ, ZELNER e GUILLÉN, 2005; BERGUE, 2007; IMASATO, MARTINS e PIERANTI, 2010). No entanto, este modelo de administração não é isento de críticas. As principais incluem: a) os cidadãos vistos como clientes; b) a “agenda oculta” de corte de custos; c) a negligência das necessidades de serviços diferentes para grupo diferentes; d) o favorecimento de pequenos grupos; e) a falta de envolvimento dos cidadãos e grupos interessados (DIENFENBACH, 2011).

Além de contribuir para maior centralização do poder por parte do executivo e responder aos interesses do mesmo, existe a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público (HOOD, 1991). Desta forma, as implicações do modelo gerencialista para o aparato estatal gera contribuições contraditórias. Se na análise da administração pública fossem considerados apenas os processos gerenciais, os ciclos de gestão assim como a criação do cargo de empreendedor público poderiam ser considerados inquestionáveis, devido aos resultados que têm alcançado. No entanto, como já citado, observa-se que a administração pública não pode ser olhada apenas pelo locus gerencial, mas por uma complexidade de variáveis que envolvem questões políticas, econômicas, sociais, culturais, éticas e

constitucionais. Estes aspectos serão discutidos na categoria ‘implicações exógenas’, a seguir.

5.2 Categoria: Implicações Exógenas

Caldas e Wood Júnior (1999) explicam alguns problemas, quando se importam tecnologias gerenciais para o setor público sem a devida contextualização. Segundo os autores, ainda existem disparidades na relação entre imagem e substância, ou seja, a importação de tecnologias gerenciais para o setor público brasileiro explicita traços da cultura nacional, que é marcada pelo formalismo, o jeitinho e o cerimonialismo.

O conceito de formalismo, segundo Riggs (1964, p. 123), “corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade”.

Segundo Ramos (1983), o fenômeno do formalismo é apresentado como uma característica da sociedade brasileira e se associa à trajetória social, política e econômica do país. O autor menciona que existem vários significados para o termo, nos quais se destacam: a) o formalismo como expressão crônica das elites; b) o formalismo como resultado do deslocamento de objetivos; c) o formalismo como acomodação; d) o formalismo como categoria própria da teoria administrativa, ou seja, o argumento do autor alinha-se ao de Riggs (1964), ao estabelecer que o formalismo define-se a partir da discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas que se supõe regulá-la.

Alinhada à noção do formalismo, existe outra característica da sociedade brasileira que, segundo Bergue (2011), é descrito na teoria acerca do neoinstitucionalismo como o cerimonial. Neste sentido, Caldas e Wood Júnior (1999, p. 40) observam que,

nesses casos, a organização pode submeter-se cerimoniosamente a rituais e elementos simbólicos da inovação administrativa, sem de fato adotá-la na extensão em que foi idealizada. [...] Quando um comportamento desse tipo ocorre, o olhar externo percebe um estrato retórico e imagético, uma pseudo-realidade que parece conformar-se a modelos e referenciais globalizados de gestão, mas isso é apenas aparência. Além da superfície – plástica e permeável ao novo – permanece a substância híbrida e diversa, somente parcialmente receptiva a modelos alienígenas. Para quem olha de fora, o resultado do comportamento organizacional “para inglês ver” é a geração de uma impressão de “modernidade tardia” (CALDAS e WOOD JÚNIOR, 1999, p. 40).

Estes traços da cultura brasileira contribuem para a análise da criação e da manutenção do cargo de empreendedor público em Minas Gerais ao identificar possíveis elementos que possam acarretar riscos para o seu desenvolvimento. Em outras palavras, não se pode deixar de lado os traços marcantes desta cultura ao analisar a criação do cargo de empreendedor público, pois, em Minas Gerais, as leis delegadas são uma manifestação formal e cerimonial daquilo que o governo mineiro decidiu implantar.

Cabe refletir, portanto, se a construção e a manutenção de um modelo de gestão pública pode ser baseada somente em princípios como eficiência, eficácia, produtividade e redução de custos. É preciso compreender que, no caso da organização pública, o locus de atuação é mais complexo, pois suas intensas relações políticas, os pressupostos de equidade, responsabilidade, transparência, multiplicidade de conflitos entre os gestores, a estrutura tradicionalmente mais centralizada, na qual os gestores têm menor autonomia de decisão, menor incentivo/recompensas e menor risco contribuem para uma cultura que vai de encontro à cultura empreendedora.

Deve-se destacar, ainda, que o cargo de empreendedor público foi criado por meio de cargos comissionados, ou cargos de confiança. Observa-se que as designações para o exercício de cargos e funções de confiança são concebidas como uma conotação de via dupla. Apesar de atender às necessidades específicas de organização e funcionamento da gestão pública, constituem particular fonte de atritos no que tange aos aspectos da burocracia (BERGUE, 2007).

Nesse sentido, observando os princípios norteadores da administração pública, tais como a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, que formam as vigas mestras desse construto, entende-se que o livre provimento de pessoas na organização pública, apesar de não ferir o princípio de legalidade, caminha numa posição muito delicada quanto ao princípio de impessoalidade. Apesar do discurso segundo o qual as novas proposições das reformas gerenciais não visam exterminar os princípios burocráticos existentes, o que se vê na prática são comportamentos que vão de encontro aos princípios da burocracia (SANTOS, 2009).

De fato, no caso do empreendedor público em Minas Gerais, evidenciam-se algumas mudanças no processo de gerenciamento do cargo que podem trazer avanços para a administração pública do Estado-membro analisado. Um exemplo disso é o processo de pré-qualificação do empreendedor público, como já citado

anteriormente. Este processo, de certo modo, pode contribuir para a eliminação de resquícios de práticas que favorecem relações patrimoniais existentes na administração pública. Dessa forma, o governo de Minas Gerais passa a ter critérios mais claros para a contratação dos cargos comissionados referentes ao cargo de empreendedor público. Ter critérios mais rigorosos é justamente o que autores, como Santos (2009), identificam como necessidades para diminuir a corrupção, partidarismo e nepotismo nas administrações públicas.

Entretanto, observa-se que, apesar desse cargo avançar no quesito citado anteriormente, não se pode afirmar que os problemas referentes aos cargos de comissão acabam exclusivamente por uma instituição de um processo de pré-qualificação das pessoas que ocuparão os cargos. Esta observação vai ao encontro das críticas do modelo da Nova Administração Pública, pois a utilização de conceitos da administração privada no setor público pode apenas encobrir seus principais gargalos, gerando desdobramentos contraditórios para este setor (DELEON e DENHARDT, 2000; BERNIER e HAFSI, 2007; DIEFENBACH, 2011).

No caso de Minas Gerais, apesar do estabelecimento do processo de pré-qualificação, um dos fatores geradores de dúvidas é que a decisão final, última fase de todo “moderno” processo, passa pelo aspecto de confiança de uma pessoa, o governador.

Sobre este aspecto, Barbosa (1996) critica o caráter de novidade e modernidade que é dado ao conceito de meritocracia no serviço público brasileiro. A autora admite que, ao considerar a história, tanto geral como específica, o sistema meritocrático existe no Brasil desde 1824, em termos de formulação jurídica. Bergue (2007) corrobora com Barbosa (1996), ao identificar que esse tipo de meritocracia já existia no sistema feudal, em que se observava o poder da concessão dos cargos comissionados ou de confiança cuja designação estabelecia laços de cooperação muito intensos entre os vassalos. Esse sistema era hereditário, com o governo centralizado, administrado por funcionários escolhidos por mérito, o que não significa que o sistema político não funcionava.

Segundo Barbosa (1996), na China e Japão, apesar de aplicarem esse tipo de indicação, os governos já eram considerados sistemas de governo estável. Segundo a autora, um intelectual japonês, Hirose Tanso, alinhava um argumento dentro dos mesmos parâmetros. Para ele, como os funcionários chineses não possuíam nenhuma segurança quanto a serem mantidos em sua atividade laboral, podendo até mesmo ser

demitidos a qualquer momento e nada sendo garantido a seus filhos, eles se preocupavam apenas em usufruir de seus momentos de poder sem nenhuma preocupação com as gerações futuras. Cabe aqui uma aplicação ao cargo de empreendedor público. Será que o governo mineiro, considerando que está balizando suas ações estratégicas nas reformas administrativas, não está voltando a uma cultura feudal (IMASATO *et al.*, 2010)?

Do ponto de vista do autor, para que este modelo de gestão possa ser mantido, deve-se criar um ambiente propício ao afloramento de comportamentos comuns em empreendedores. É necessário fomentar uma cultura empreendedora nas organizações públicas, porém esta cultura não é fomentada de forma rápida. Não é no período de um ou dois mandatos que se cria uma cultura empreendedora. É necessário perceber que o empreendedorismo, quando entendido como teoria, não é algo de fácil alcance e pragmático. É necessário compreender que discutir empreendedorismo e burocracia é discutir elementos totalmente antagônicos e distintos (Diefenbach, 2011).

Voltando a discussão sobre meritocracia, Barbosa (1996, p. 67) observa que:

É preciso diferenciar e entender a meritocracia enquanto critério de ordenação social e enquanto ideologia. No primeiro caso, o mérito é a capacidade de cada um realizar determinada coisa ou se posicionar em determinada hierarquia, baseado nos seus talentos ou esforços pessoais – é invocado como critério de ordenação de membros de uma sociedade apenas em determinadas circunstâncias. No segundo, a meritocracia é o valor globalizante, o critério fundamental e considerado moralmente correto para toda e qualquer ordenação social, principalmente no que diz respeito à posição socioeconômica das pessoas (Barbosa, 1996, p. 67).

Em outras palavras, quando se está inserido num universo social onde está em voga uma ideologia meritocrática, as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são baseadas na seleção dos melhores. Portanto, existe uma larga diferença entre sistemas sociais democráticos, que atendam apenas a determinados fins e sociedades organizadas, a partir de uma ideologia de meritocracia, onde quase toda e qualquer posição social deve ser ocupada pelos melhores com base no desenvolvimento individual. Neste sentido, com a criação e manutenção dos empreendedores públicos por meio de cargos comissionados, observa-se que a administração pública mineira pode estar fortalecendo uma elite no poder público.

O discurso é que o cargo de empreendedor público tem alavancado os resultados do Estado Mineiro (BERNARDI, 2010; GUIMARÃES e BERNARDI, 2010; LOPES e CAMPOS, 2010). No entanto, Santos (2009) indica que a efetividade

depende, em parte, de um corpo profissional e contínuo, imune a interferências e influências políticas diretas. Contemporaneamente, tanto o clientelismo quanto o nepotismo são atribuídos ao número excessivo de cargos de confiança que favorecem as práticas ilícitas. Esse autor entende que a presença de funcionários apadrinhados por partidos governamentais nas empresas estatais é uma prática habitual no Brasil e é parte do sistema exigido pela voracidade de seus líderes, que assim financiam suas atividades políticas.

O autor ainda destaca que, na virada do milênio, os governos brasileiros continuam a criar, em grande quantidade, cargos de comissão para os interesses do País. Abramo (2007) observa que os partidos querem cargos de direção nas estatais e na administração direta porque, assim, poderão conduzir negócios, “ou melhor dizendo, negociatas” (p.15). Assim, essa livre nomeação acaba aumentando os níveis de corrupção que se observa no Brasil. Nesse sentido, Barquero (2007, p.235) afirma que as instituições mais afetadas pela corrupção foram o congresso, os partidos e o governo central. Neste ínterim, Santos (2007, p. 12) destaca que:

em termos gerais, a carta de 1988 incorporou dois pressupostos básicos em relação aos cargos comissionados. O primeiro diz respeito à inegabilidade de concurso público para acesso a esses cargos; o segundo, à preferência no seu provimento, para servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional. A nova redação dada ao Art. 37, V da Constituição pela emenda constitucional, nº 19, de 1998, aperfeiçoou o comando assegurando exclusividade para o servidor de carreira no provimento de funções de confiança, ao mesmo tempo em que mantém a necessidade de lei para definir casos, condições percentuais mínimas em que os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, deverão ser preenchidos por servidores de carreira (Santos, 2007, p. 12).

O objetivo desse comando foi reduzir os casos de comissionamento; no entanto, a aplicação desses cargos permanece, pois não houve uma edição da lei prevista e tampouco se redefiniram as estruturas de cargos de comissão a fim de reduzir as hipóteses de livre nomeação. Dessa forma, percebe-se que o uso pouco criterioso dos cargos de comissão aumenta os níveis de apadrinhamento na administração pública brasileira, fazendo com que o caráter patrimonialista permeie na Nova Administração Pública, apesar do discurso de que esta cultura já foi suplantada. O que se evidencia é um Estado responsivo aos interesses de governos e não responsivo aos usuários da administração pública. Assim, o Estado visto pela ótica da Nova Administração Pública torna-se, apenas, um discurso bem elaborado.

A Administração Pública, conforme já visto, deve ser conceituada a partir de princípios que garantem a focalização e atendimento dos interesses da sociedade civil. Observa-se que a mesma está atrelada a bases constitucionais e políticas de governança, visando buscar valores sociais publicamente definidos.

No que tange especificamente ao empreendedorismo aplicado ao setor público, observa-se que sua prática pode estar relacionada a três problemas na administração pública:

- a ameaça à governabilidade democrática, onde a principal crítica reside na falta de legitimidade (DELEON e DENHARDT, 2000);
- busca por interesses próprios ou individuais, mal uso de fundos públicos, domínio (poder), implementação de mudanças radicais ignorando padrões das organizações públicas (CURRIE, *et al.*, 2008);
- mudança de foco do gestor público, ou seja, este pode negligenciar suas principais responsabilidades em relação ao usuário (MORRIS e JONES, 1999).

Na realidade brasileira, desenvolver empreendedores públicos torna-se ainda mais complexo devido à própria formação de sua administração pública contemporânea. Apesar da tentativa em estabelecer um modelo gerencial e até mesmo societal com maior participação da sociedade, um dos principais desafios é o aspecto cultural. O setor público brasileiro ainda é muito caracterizado pelas relações políticas do ‘homem cordial’, em que práticas clientelistas, paternalistas e patrimonialistas ainda se sobressaem (FAORO, 2000).

O caso do Governo de Minas Gerais, que utiliza leis delegadas e cargos comissionados para criar a noção de empreendedorismo em sua administração pública, reforça os desafios de se construir um modelo que não entre em conflito com pressupostos democráticos. Um dos possíveis problemas decorrentes do aumento de cargos comissionados na esfera governamental é o advento de um fenômeno denominado insulamento burocrático.

Segundo Xavier (2006), a prática de insulamento burocrático limita a gestão das organizações em base tecnicista, ao ter de forma concentrada e fechada a tomada de decisão juntamente com a formulação e implementação da política pública. Isto contribui para que o gestor público abandone qualquer tentativa de estabelecer *accountability* ou *responsiveness* por seus atos. Desta forma, o insulamento

burocrático torna a administração pública imune ao controle da sociedade e do sistema político, podendo comprometer a sustentabilidade da democracia.

Diniz (2003) indica que o alcance da estabilidade da democracia requer superar o déficit da inclusão social, objetivando reverter altos graus de concentração de renda e de desigualdade, o déficit de capacidade de produzir resultados socialmente desejados no qual reverte o padrão patrimonialista de ação estatal e o déficit de *accountability*, que reduz os graus de discricionariedade das autoridades governamentais.

Desta forma, é preciso compreender que o setor público se caracteriza pelos princípios burocráticos, que garantem a legitimidade de suas atividades, no qual a democracia representativa ainda precisa do *ethos* burocrático. No Brasil, principalmente, onde as relações políticas são muito intensas, a aplicabilidade do empreendedorismo público ainda é muito fraca. Deve-se ressaltar que, apesar de Minas Gerais indicar a adoção de uma gestão pública empreendedora, é necessário refletir criticamente sobre a adoção desta prática no setor público brasileiro e sobre os seus desdobramentos.

Em suma, o desenvolvimento de empreendedores no setor público tem uma conotação dupla. De um lado, com sua visão de futuro, autonomia e tomada de risco contribui para construir novas maneiras no sentido de maximizar a produtividade e a efetividade organizacionais. Por outro lado, representa um perigo para a manutenção da democracia no setor público onde suas ações podem visar interesses próprios.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa contribui para os estudos sobre o empreendedorismo aplicado ao setor público por meio da análise da incorporação deste fenômeno na administração pública de um Estado-membro no Brasil. Pesquisar a incorporação do empreendedorismo no setor público do Governo de Minas Gerais possibilitou compreender três importantes aspectos presentes no cotidiano da Administração Pública observados no contexto em estudo: 1) as implicações da lei delegada na relação da tripartição do poder do Estado; 2) a possibilidade de estabelecer critérios formais para selecionar cargos comissionados, bem como capacitá-los para uma orientação empreendedora na estrutura burocrática do Estado; 3) a criação e a manutenção do cargo de empreendedor público é uma evidência empírica da incorporação da noção de empreendedorismo no setor público.

Quanto à criação do cargo de EP por meio de leis delegadas, observa-se que houve uma sobreposição do Poder Executivo sobre o Legislativo. Neste sentido, o que se percebe é a minimização da participação no momento de criação das inovações públicas. Segundo o modelo de *Skowronek*, este é o cálculo racional do governo mineiro. Observa-se, então, que este tem procurado criar mecanismos para prolongar sua permanência no governo por meio de uma maior centralização de suas decisões, sustentada por um discurso positivo nos meios editoriais e acadêmicos. Prova disso, é que é possível encontrar livros retratando os feitos do governo, dentre eles, Vilhena *et al.* (2006), Guimarães e Bernardi (2010) e Guimarães *et al.* (2010), bem como artigos publicados em eventos científicos, como por exemplo, os textos de Bernardi e Guimarães (2008) e Bernardi e Lopes (2010).

Por utilizar-se de cargos comissionados para criação do cargo de empreendedor público, o Estado-membro pode estar incorrendo riscos na manutenção de um modelo de administração pública que não atenda princípios democráticos, pois, como evidencia Santos (2006), os cargos comissionados são resquícios de raízes patrimonialistas e clientelistas no Brasil. Aliado à este risco, o desenvolvimento de um perfil empreendedor nos ocupantes deste cargo pode potencializar os efeitos negativos para a administração pública, pois, a teoria específica relata que os empreendedores podem se tornar como camaleões, podendo até burlar regras para que alcance seus objetivos próprios.

Outro problema relacionado aos cargos comissionados refere-se ao fortalecimento de grupos dominantes. Neste sentido, observa-se o fortalecimento de elites sociais que passam a ter maior controle da administração pública. Isto gera implicações negativas na participação cidadã. Portanto, destaca-se que apesar da intenção de flexibilizar a contratação de empreendedores para o setor público mineiro, o governo está incorrendo em sérios riscos.

Outro fator de risco é que o cargo de EP é provisório. Analisando esta provisoriedade pela contextualização realizada acerca do empreendedorismo, observa-se que o risco se encontra na minimização das responsabilidades do EP para com a sociedade. Sendo provisório, as pessoas que assumem tal posto podem não estar compromissadas em assumir uma responsabilidade com a sociedade. Podem estar preocupados em manter seus resultados, ou fazer do governo um trampolim para as empresas privadas. Neste sentido, observa-se a importância de se fortalecer os funcionários de carreira para manutenção deste modelo de gestão. Como dito, a intenção de se criar a noção de empreendedorismo no setor público ainda é muito desafiadora. Na visão do autor, acredita-se que é preciso estabelecer melhorias no sentido de prestar uma maior atenção às pessoas da burocracia que pretendem crescer em sua carreira e que apresentam um perfil condizente com aquele estabelecido no processo de seleção.

Neste contexto, observa-se que é preciso buscar estabelecer novos padrões de cultura no funcionalismo público. Como destacado, vários conflitos internos surgiram a partir da alocação dos empreendedores nos órgãos do Estado. Por isso, reforça-se a importância da reflexão sobre os rumos deste modelo de gestão para o Estado Mineiro. Deve-se ressaltar que o modelo de gestão proposto nos três ciclos de Minas Gerais, de certa forma, contribuiu para uma melhoria da administração pública deste estado, no que tange à sua efetividade e no fortalecimento de uma possível cultura empreendedora.

Quanto às dificuldades levantadas frente ao modelo de gestão do empreendedor público, no que tange ao recrutamento, alocação e remuneração dos mesmos, o texto de Minas Gerais (2010b) menciona que já vem sendo construídos mecanismos para superar tais problemáticas. Isto é um ponto positivo, pois, mostra-se, pelo menos no discurso, a intenção do governo mineiro em propor melhorias para seu modelo de gestão. No entanto, é preciso frisar para que a noção de

empreendedorismo no estado mineiro se mantenha no longo prazo, obtendo assim ganhos para a sociedade, é necessário fortalecer a burocracia do estado.

A adoção de uma Gestão para Cidadania, no último ciclo de gestão em Minas Gerais, representa a intenção do governo mineiro em fazer com que a sociedade participe da construção das políticas públicas no Estado. Observa-se que é preciso avançar ainda neste quesito, pois, a participação cidadã na formulação de políticas e inovações públicas ainda é incipiente. Uma das principais críticas frente à este apontamento é que na base, ou seja, na fase de construção da lei, na Assembleia Legislativa, este modelo de gestão também foi criado por meio de leis delegadas.

Deve-se destacar que a falta de debate caminha de forma contrária ao conceito de democracia participativa. Neste conceito está presente a emancipação social, ou seja, pressupõe a participação do cidadão na formulação das políticas e inovações públicas desde o seu início. Neste sentido é preciso fortalecer o debate com os Deputados de situação e oposição estimulando a participação do cidadão em conselhos gestores ou conferências.

Concluiu-se, com base no modelo utilizado, que o cargo de EP pode ser concebido por duas perspectivas. Primeiro, significa uma tentativa real de institucionalização de uma gestão pública empreendedora no sentido de flexibilizar e garantir resultados estabelecidos no planejamento governamental deste Estado-membro. Segundo, significa a adoção de uma gestão centralizadora marcada pela minimização de conflitos no aparato estatal sustentada no modelo de gestão da nova administração pública, o que revela a contemporaneidade de uma noção tradicionalmente conhecida como insulamento burocrático num contexto do empreendedorismo no setor público.

Deve-se considerar que os resultados apresentados refletem o fato de não questionar a teoria do institucionalismo da escolha racional. Neste sentido, observa-se que a mesma foi útil para compreender o fenômeno em estudo, porém, observa-se que muitas críticas são levantadas à este campo teórico. Cabe, em estudos futuros, revisitar tal teoria para compreender suas aplicabilidades e suas deficiências frente à problemática levantada nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, C. W. How much do perceptions of corruption really tell us? **Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal**, 2, 1-57. Recuperado d <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.2008>.
- ABRUCIO, F.L. **O Impacto do modelo gerencial na administração pública**. Um breve estudo sobre experiência internacional recente. Cadernos Enap, n.10, 1997.
- ADCROFT, A.; WILLIS, R. The (Un) intended Outcome of Public Sector Performance Measurement, **International Journal of Public Sector Management**, 18 (5), 386-400, 2005.
- ALFORD, J.; HUGHES, O. Public value pragmatism as the next phase of public management. **The American Review of Public Administration**, 38(2), 130–148, 2008.
- ALMEIDA, B. de.; GUIMARÃES, T. B. O Planejamento Estratégico de Longo Prazo. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANASTASIA, A. A. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANDION, C. Por uma Nova Interpretação das Mudanças de Paradigma na Administração Pública. **Cadernos EBAPE.BR**, 10 (1), 1-19, 2012.
- ANTONCIC, B.; HISRICH, R. D. Intrapreneurship: Construct refinement and crosscultural validation, **Journal of Business Venturing**, v.16, p.495-527, EUA, 2001.
- AZAMBUJA, Darcy, **Introdução à ciência política**. São Paulo: Globo, 2007.
- BABBIE, E. **The Practice of Social Research**. 8. Ed. Califórnia: Wadsworth Publishing, 1999.
- BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARQUERO, M. Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). **Opinião Pública**. 13, 231-259. *do Brasil*, Brasília, 2007.
- BAUMOL, W.J. 'Entrepreneurship in Economic Theory', **The American Economic Review** 58:64–71, 1968.

- BELLONE, C. J; GOERL, G. F. Reconciling public entrepreneurship and democracy. **Public Administration Review**, 52(2), 130-134, 1992.
- BERGUE, S. T. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. 2.ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.
- _____. A Redução Gerencial no Processo de Transposição de Tecnologias de Gestão para Organizações Públicas. In: XXXII ENCONTRO DA ANPAD. **Anais**. Rio de Janeiro. EnANPAD/ANPAD. 2008. CD.
- _____. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.
- BERNARDI, M. M. E., GUIMARÃES, T. B. Empreendedores Públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do Estado de Minas Gerais. **Anais do Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y La Administracion Pública**, Argentina, 13, 2008.
- BERNARDI, M, M.; LOPES, H.M. M. Desafios de um modelo de Gestão Estratégica de pessoas na Administração Pública: A experiência dos empreendedores públicos do governo do Estado de Minas Gerais. **Anais do Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, DF, Brasil, 3, 2010.
- BERNARDI, M. M. E. O processo de concepção do cargo de empreendedor público. In: GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. (Orgs.) **Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais**: Registro de uma Experiência de Resultados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- BERNIER, L; HAFSI, T. The changing nature of public entrepreneurship. **Public Administration Review**, 67(3), 488-503, 2007.
- BIER, C.A.; FEURSCHTTE, S.G.; SCHMITZ, L. C.; BOUSFIELD, R.; SIMM, T. A.; PENA, F.T.G. Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. **CADERNOS EBAPE. BR**, v. 8, n.4, artigo 1, Rio de Janeiro, p. 580-599, Dez 2010.
- BOYETT, I. The public sector entrepreneur – A definition. **International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research**, 3(2), 77–92, 1997.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira), 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 1996.
- _____. A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Revista de Cultura Política**, n°.45, 1997.
- _____. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 49(1), janeiro 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50 (4), outubro 1999: 5-30.

_____. Democracia, Crise e Reforma: In: D'INCAO, M. A.; MARTINS, Hermínio. (ORG.). **Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010: 171-212.

BRYNER, G. C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.

BURGLEMANN, R.A. 'Designs for Corporate Entrepreneurship', **Californian Management Review** 26:154–66, 1983.

BURGELMAN, R. A; SAYLES, L. R. **Inside corporate innovation strategy, structure and managerial skills**. New York: The freepress, 1986

BURNS, T. Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change. **Administrative Science Science Quaterly**, 6 (3), 257-81, 1961.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

BUTTERFIELD, R.; EDWARDS, C.; WOODALL, J. The New Public Management and Managerial Roles: The Case of The Police Sergeant. **British Journal of Management**, 16,4, 329-41, 2004.

BYGRAVE, W.D. 'Theory Building in the Entrepreneurship Paradigm', **Journal of Business Venturing** 8(3):255–80, 1993.

CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. Para inglês ver: importando tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. **Transformação e realidade organizacional**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 1999.

CAMPOS, E. S. A.; LOPES, H. M. Considerações Iniciais. In: GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. **Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais**: Registro de uma Experiência de Resultados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

CAIDEN, G. F. **Administrative reform comes of age**. New York: Gruyter, 1991.

CANTARINO, A. Eixo de pré-qualificação. In: GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. (Orgs.) **Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais**: Registro de uma Experiência de Resultados. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

CAPOBIANGO, R. P.; NASCIMENTO, A. de L. do.; FARONI, W.; SILVA, E.A. Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica. In: IV ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, IV. *Anais*. Vitória. ENAPG/ANPAD. 2010. CD.

CARVALHO JÚNIOR, G. de. **Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.H.; LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. (Orgs.). A pesquisa qualitativa. **Enfoques epistemológicos e metodológicos**. São Paulo, Editora Vozes, 2008.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. **Uma nova gestão pública para a América latina**. Documento do CLAD. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000162.pdf>, 1998.

CLARKE, T.; CLEGG, S.R. Changing Paradigms in Public Service Management, **Administrative Theory & Praxis**, 21 (4), 485-9, 1999.

COHEN, L.; DUBERLEY, J.; MCAULEY, J. Fuelling Discovery of Monitoring Productivity: Research Scientists Changing Perceptions of Management, **Organization**, 6,(3), 473-98, 1999.

COOKE, B. The managing of the (Third) World. **Organization**, 11 (5), 603 -29, 2004.

CORNWALL, JR e PERLMAN. **Organisational Entrepreneurship**. Irwin: Homewood, Ill, 1990.

COVIN, J. G., & SLEVIN, D. P. A conceptual model of entrepreneurship as firm behavior. **Entrepreneurship Theory and Practice**, 16(1), 7-25, 1991.

CUNNINGHAM, J.B. LISCHERON, J.C. 'Defining Entrepreneurship', **Journal of Small Business Management** 29(1):45-67, 1991.

CURRIE, G., HUMPHREYS, M., UCBASARAN, D., & MCMANUS, S. Entrepreneurial leadership in the English public sector: Paradox or possibility? **Public Administration**, 86(4), 987-1008, 2008.

DA MATTA, R. **O que é Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

D'ARAÚJO, C. M. (coord.) **Governo Lula, contornos Sociais e Políticos da Elite no poder**. 1 ed. Rio de Janeiro,: CPDOC/FGV, 2007.

DELEON, L.; DENHARDT, R. B. The political theory of reinvention. **Public Administration Review**, 60(2), p. 89-97, 2000.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DESS, G. G.; LUMPKIN, G. T.; COVIN, J. G. Entrepreneurial strategy making and firm performance: Test of contingency and configurational models. **Strategic Management Journal**, 18, 677-695, 1997.

DIEFENBACH, F. E. **Entrepreneurship in the Public Sector: When Middle Managers Create Public Value**. GABLER RESEARCH, Gabler Verlag Wiesbaden, 2011.

DIEFENBACH, T. Competing Strategic Perspectives and Sense-making of Senior Managers in Academia. **International Journal of Knowledge, Culture and Change Management**, 5, 6, 126–37, 2005.

_____. The Managerialistic Ideology of Organizational Change Management. **Journal of Organizational Change Management**, 20, 1, 126-44, 2007.

_____. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic Enlightenment. **Public Administration**, 87 (4), 892-909, 2009.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Brasil (1985-95). Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. Reforma do Estado e Governança Democrática: em direção à democracia sustentada? In: Seminário Internacional sobre Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales. **Anais...** Barcelona, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.

DRUCKER, P.F. **Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles**. Londres: Butterworth-Heinemann, 1985.

DUARTE, K.; LEMOS, C.; MARINI, C.; MARTINS, H. F. Acordo de Resultados. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

EMMENDOERFER, M.L.; VALADARES, J.L. Reflexões e Perspectivas acerca da Construção do Conhecimento sobre Empreendedorismo Interno. **Revista de Ciências de Administração**. V.13, n.30, maio/agosto, 2011.

ESTEVES, M. L. M.; SANTO, S. E. Programa de desenvolvimento do grupo de empreendedores públicos. In: GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. (Orgs.) **Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais: Registro de uma Experiência de Resultados**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. v. 2. São Paulo: Globo, 2000.

FILION, L. J. ‘From Entrepreneurship to Entreprenology’, paper presented at the 42nd ICSB World Conference, June, San Francisco, 1997.

FLYN, N.; STREHL, F. **Public Sector Management in Europe**. New York: Prentice-hall, 1996.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCO, I. A. C. Proposição: **Mensagem do Governador nº 343**, de 12 de novembro de 2002. Dispõe sobre a proposta de delegação ao Governador do Estado, com atribuições para elaborar leis delegadas destinadas a proceder à alteração da estrutura da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2012.

- FREDERICKSON, H.G. Comparing the reinventing government movement with new public administration. **Public Administration Review**, v. 56, n.3, p.263-270, 1996.
- GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Orgs.). **Estado para Resultados: Avanços no Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. **Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais: Registro de uma Experiência de Resultados**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. “As Três Versões do NeoInstitucionalismo”. **Lua Nova**, nº 58, p. 193 – 223, 2003.
- HAQUE, M.S. Ethical Tension in Public Governance: Critical Impacts on Theory-Building. **Administrative Theory & Praxis**, 21 (4), 468-73, 1999.
- HASHIMOTO, M. **Espírito Empreendedor nas organizações: aumentando a competitividade através do intra-empreendedorismo**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. **Organizações Intra-empreendedoras: Construindo a ponte entre clima interno e desempenho superior**. 363 f.(Tese de doutorado). EAESP/FGV, São Paulo, Junho, 2009.
- HENISZ, W.J; ZELNER, B. A.; GUIKKÉN, M.F. The world-wide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999. **American Sociological Review**, 70 (6), pp. 871-897, 2005.
- HIGGINS, B.H. **Economic Development: Principles, Problems, and Policies**, Nova York: Norton, 1959.
- HISRICH, R. D.; PETERS, M. P. **Empreendedorismo**.5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- HOGGETT, P. New Modes of Control in the Public Service. **Public Administration**, 74, 1, 9–32, 1996.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- HOOD, C. A Public Management for all Seasons? **Public Administration**, 69, 1, 3–19, 1991.
- IMASATO, T.; MARTINS, P.E.M.; PIERANTI, O.P. Administrative Reforms and Global Managerialism: A Critical Analysis of Three Brazilian State Reforms. **Canadian journal of Administrative Sciences**, 2010.

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

KARREMAN, D.; ALVESSON, M. Cages in Tandem: Managment Control, Social Identity, and Identification in a Knowledge-intensive Firm, *Organization*, 11, 1, 149-75.

KARP, T. Unpacking the Mysteries of Change: Mental Modelling. **Journal of Change Management**, 51, 87-96, 2005.

KETTL, D. F. **The Global Public Management reform revolution**: A report the transformation of governance. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2000.

_____. 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: Editora FGV, 2006. p. 75-122.

KEARNEY, C., HISRICH, R. AND ROCHE, F., “Facilitating public sector corporate entrepreneurship process: a conceptual model”, **Journal of Enterprising Culture**, Vol. 15 No. 3, pp. 275-99, 2007.

_____. Public and private sector entrepreneurship: Similarities, differences or a combination? **Journal of Small Business and Enterprise Development**, 16(1), 26–46, 2009.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração da administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração de Empresas**, v.34, n.3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

KELLY, G.; MULGAN, G.; MUERS, S. **Creating public value: An analytical framework for public service reform**. Retrieved from <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf>, 2002.

KIHLSTROM, R. E; LAFFONT, J.J. A General Equilibrium Entrepreneurial Theory of Firm Formation Based on Risk Aversion, **Journal of Political Economy** 87(4):719–48, 1979.

KISSLER, L. Kommunale arbeitsmarkt und beschäftigungspolitik. Genese und struktur eines neuen politikfeldes. In: WIECHMANN E. (Org.). **Die zukunft der arbeit in den städten**. Kommunale bündnisse für arbeit aus aktors – und forschungssicht. Baden Baden: [s.n.], 2003.

LADEIRA, L. C. Participação na gestão pública: construção coletiva desde a concepção. Edição 04 do SEPLAG em Rede. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.seplagemrede.mg.gov.br> >. Acesso em: 24 abr. 2012.

LANNA, M. P. D. **A dívida divina**: troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: UNICAMP, 1995.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

- LEE, E. W. Y.; HAQUE, M. S. The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore. **Governance**, 19 (4), 605-26, 2006.
- LEARMONTH, M. Doing things with words: the case of management and administration. **Public Administration**, v. 83, n.3, p. 617-637, 2005.
- LEVY, D. L.; ALVESSON, M.; WILLMOTT, H. **Critical Approaches to Strategic Management**. Paper presented at the Critical Management Studies Conference 2001, Manchester, 2001.
- LITTLE, D. **Varieties of Social Explanation** (An Introduction to the Philosophy of Social Science). Westview Press. Boulder, Colorado, USA, 1991.
- LOPES, H. M.; CAMPOS, E. S. A. Empreendendo o Programa Estado para Resultados. In: GUIMARÃES, T. B.; BERNARDI, M. M. E. (Orgs.) **Empreendedores Públicos no Governo de Minas Gerais: Registro de uma Experiência de Resultados**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- LUMPKIN, G. T.; DESS, G. G. Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance. **Academy of Management Review**, v.21, n.1, p.135-172, 1996.
- LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, vol.42, n.5, p.829-87, 2008.
- _____. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: Crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LYNN JÚNIOR, L. E. Gestão Pública. In: PETERS, B. G; PIERRE, J (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.
- MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P; CALDAS, M. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- _____. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração do terceiro setor. **Revista de Administração Contemporânea**, v.2, n.3, p. 109-128, set./dez. 1998.
- MASCARENHAS, R. C. Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. **Public Administration Review**, 53 (4) 319-28, 1993.
- MCAULEY, J.; DUBERLEY, J.; COHEN, J. The Meaning Professionals give to Management...and Strategy. **Human Relations**, 53 (1), 87-116, 2000.
- MCCLELLAND, D. C.; BURNHAM, D. H. Power is the great motivator. **Harvard Business Review**, March-April, 100-110, 1976.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, R. de A. Para que modernizar a organização pública? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 22-26, jul./set. 1988.

MELO, J. T. de A. **Direito Constitucional do Brasil**. São Paulo: Editora Del Rey, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiro, 2005.

MILLER, D. The correlates of entrepreneurship in three types of firms. **Management Science**, 29(7), 770–791, 1983.

MILLER, D; FRIESEN, P. H. (1983). Strategy-making and environment: The third link. **Strategic Management Journal**, 4(3), 221–235, 1983.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

_____. Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). **Ata da 286ª Reunião extraordinária em 12/12/2002**. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2012.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020**. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 29 dez. 2012.

_____. Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). **Ata da 61ª Reunião Extraordinária da 4ª seção Legislativa Ordinária da 15ª Legislatura em 12/12/2006**. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2012.

_____. **Lei Delegada 112, de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2012.

_____. **Lei Delegada 174, de 26 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre o Grupo de Direção e Acessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração Direta do Poder Executivo, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2012.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007c. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 29 dez. 2012.

_____. **Decreto nº 44.808, de 13 de maio de 2008.** Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 22 de nov. 2012.

_____. Governo de Minas Gerais. Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Movimento Brasil Competitivo. **Agenda de Melhorias:** caminhos para inovar na gestão pública. Núcleo da Estratégia 2030 – questões críticas para o desenvolvimento de Minas Gerais. Livro Azul. Belo Horizonte, 2010a.

_____. Governo de Minas Gerais. Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Movimento Brasil Competitivo. **Agenda de Melhorias:** caminhos para inovar na gestão pública. Empreendedor Público. Livro Azul. Belo Horizonte, 2010b.

_____. Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). **Ata da 90ª Reunião Extraordinária da 4ª sessão Legislativa Ordinária da 16ª Legislatura, em 17/12/2010.** Belo Horizonte, 2010c. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 22 de nov. 2012.

MINTZBERG, H. The Organization as Polical Arena. **Journal of Management Studies**, 22 (2) 133-54, 1985.

MORLEY, L. The Micropolitics of Quality. **Critical Quarterly**, 47, 1–2, 84–95, 2005.

MOORE, M. **Creating Public Value:** Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MORRIS, M. H; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, 24(1), 71-91, 1999.

MORRIS, T.; LANCASTER, Z. Translating Management Ideas. **Organization Studies**, v. 27, n. 2, p. 207-233, 2005.

MORRIS, M. H., KURATKO, D. F., & COVIN, J. G. (2008). **Corporate entrepreneurship and innovation: Entrepreneurial development within organizations** (2nd ed.). Mason, OH: Thomson/South-Western, 2008.

NASCIMENTO, A. de L. **Cultura organizacional.** Monografia. Especialização em Qualidade e Produtividade. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 1999.

NEF, J. Administração pública e reforma do setor publico na América Latina. In: Peters, B. G; Pierre, J. (Orgs.). **Administração Pública:** coletânea. São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.

NEVES, A. Proposição: **Mensagem do Governador nº 692, de 21 de novembro de 2006.** Dispõe sobre o pedido de autorização do governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais para elaborar leis delegadas de forma a viabilizar a implementação do Programa de Governo: “Pacto por Minas”: estratégias para transformação social. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2012.

NUNBERG, B. **Gerência de Recursos Humanos no Setor Público**: lições da reforma em países desenvolvidos. Cadernos ENAP, n14. Brasília, 1998.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: ENAP, 1997.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Oslo manual** - guidelines for collecting and interpreting innovation data. Paris, 2005.

OLIVEIRA, A. C. de.; ALMEIDA, B. de.; GUIMARÃES, T.B. A Integração Planejamento-Orçamento. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAGE, S. What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. **Public Administration Review**, 65 (6), 713-27, 2005.

PARKER, R.; BRADLEY, L. Organizational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organizations. **International Journal of Public Sector Management**, 13, 2, 125-41, 2000.

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

PETTIGREW, A.M. On Studying Managerial Elites. **Strategic Management Journal**, 13, 163-82, 1992.

PINA, V.; TORRES, L. Reshaping Public Sector Accounting: An International Comparative View. **Canadian Journal of Administrative Sciences**, 20 (4) 334-50, 2003.

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

POLLITT, C. Is the Emperor in His Underwear? Na Analysis of the Impacts of Public Management Reform, **Public Management**, 2, (2), 181-99, 2000.

PORTO, C. A. de F.; SILVEIRA, J.P. O Planejamento e a Gestão Estratégica e sua Função em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Orgs.). **Estado para Resultados**: Avanços no Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

QUEIROZ, R.G.M.; CKAGNAZAROFF, I.B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, 44(3): 679-705, Maio/Jun. 2010.

- RAUCH, A., WIKLUND, J., LUMPKIN, G. T., & FRESE, M. Entrepreneurial orientation and business performance: An assessment of past research and suggestions for the future. **Entrepreneurship Theory and Practice**, 33(3), 761–787, 2009.
- RAINEY, H. G. **Understanding and managing public organizations** (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2009.
- RAMAMURTI, R. Public entrepreneurs: Who they are and how they operate. **California Management Review**, 28(3), 142–158, 1986.
- RAMOS, A.G. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.
- RESENDE, F. da C. R. **Porque falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora: FGV, 2004.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RIGGS, F. W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1964.
- ROBERTS, N. C; KING, P. J. Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1(2), 147–175, 1991.
- ROBERTS, N. C. Public entrepreneurship and innovation. **Policy Studies Review**, 11(1), 55–74, 1992.
- ROUBAN, L. Politização da administração pública. In: In: PETERS, B. G; PIERRE, J (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.
- SADLER, R.J. “Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol. 59 No. 2, pp. 25-43, 2000.
- SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, 60 (1), 05-28, 2009.
- SARKER, A. New Public Management, Service Provision Non-Governmental Organizations in Bangladesh. **Public Organization Review**, 5 (3), 249-71, 2005.
- SAUNDERS, M. The Madness and Malady of Managerialism. **Quadrant**, 50, 3, 9–17, 2006.
- SCHNEIDER, M., TESKE, P. E., & MINTROM, M. **Public entrepreneurs: Agents for change in American government**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

- SCHUMPETER, J.A. **History of Economic Analysis**. Nova York: Oxford University Press, 1954.
- SCOTT, A. Bureaucratic revolutions and free market utopias. **Economy and Society**, v. 25, n.1, p.89-110, 1996.
- SELDEN, S. C. Inovações e tendências globais nas práticas de gestão de recursos humanos. In: PETERS, B. G; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.
- SHOCKLEY, G. E., STOUGH, R. R., HAYNES, K. E., & FRANK, P. M. Toward a theory of public sector entrepreneurship. **International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management**, 6(3), 205–223, 2006.
- 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**, v.1, n. 14, p. 1991-200. Out 2012.
- SKOWRONEK, S. **Building a new American State** (The spansion of National Administrative Capacities), Cambridge University Press: Cambridge, 1993.
- SMITH, A. **An Enquiry Into the Nature and Cause of the Wealth of Nations**, Edwin Cannan, London. Also 1950, Methuen, London; 1963 Irwin, reedited in two volumes. See especially 1869 James E Thorold Rogers, Clarendon Press, Oxford, 1766.
- SOARES, J. B. **Inovações Institucionais para a gestão dos recursos hídricos no âmbito federal**. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2005. 131 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- SOARES, A.V; CONCEIÇÃO, J.S; FILHO, M.C.F. As Mudanças na Administração Pública no Contexto de Reformas Institucionais dos Estados Nacionais: A Experiência do Estado do Pará (1991-1992). **Adcontar**, Belém, v.5, n.1, p. 15-34, jun. 2004.
- SOUZA, A. J. F.P.; AMARAL, S. A.do. Impacto do compartilhamento da informação e do conhecimento para o desenvolvimento de inovações em grandes organizações. **Perspectivas em Gestão e Conhecimento**, João Pessoa, v.2, Número Especial, p. 12-26, out, 2012.
- STEVENSON, H. H.; JARILLO, J. C.A paradigm of entrepreneurship: Entrepreneurial management. **Strategic Management Journal**, EUA, v.11, p.17-27,1990.
- STOKER, G. Public value management: A new narrative for networked governance? **The American Review of Public Administration**, 36(1), 41–57, 2006.
- TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TORRES, M. D. F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

UNDERHILL, G.R.D. Global governance and political economy: public, private and political authority in the twenty-first century. In: J.N. Clarke e G. Edwards (Eds.). **Global Governance in the Twenty-First century** (pp. 112-138). London: Palgrave, 2004.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. Cargos de Livre Nomeação: Reflexões com Base no Empreendedor Público em um Estado-Membro do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 5, art. 5, pp. 723-743, Set./Out. 2012.

VALADARES, J. L. EMMENDOERFER, M.L.; SILVA, G.M.; SOARES, E.B.S. Modernização da Administração Pública de Minas Gerais: um Estudo exploratório do Cargo de Empreendedor Público. *In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 34. **Anais**. Rio de Janeiro. EnANPAD/ANPAD. 2010. CD.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, R. Terceira Geração do Choque de Gestão em Minas Gerais: Gestão para a Cidadania O Fortalecimento da Cidadania através de um Estado em Rede. Artigos do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração – CONSAD de 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.consad.org.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012b.

_____. VILHENA, R. Minas Gerais, um estado em rede: promovendo resultados pelo fortalecimento da cidadania. **Anais do Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, DF, Brasil, 5, 2012b.

WALSH, J. P.; WEBER, K. The prospects for critical management studies in the American Academy of Management. **Organization**, 9 (3), 402-10, 2002.

WILENSKI, P. Social Change as Source of Competing Values in Public Administration. **Australian Journal of Public Administration**, XLVI, 3, 213-22, 1988.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v.2, n.2, p. 197-222, jun. 1887.

WOOD JÚNIOR, T.; PAULA, A. P. P. de. Pop Management: contos de paixão, lucro e poder. **Organizações e Sociedade**, v.9, n.24, p. 39-51, 2002.

XAVIER, R. S. Desenvolvendo Tecnologia Nuclear com Gestão Auto-orientada e Baixa Inserção Social: O Caso do Insulamento Burocrático da Comissão Nacional de Energia Nuclear. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30. **Anais...** Bahia: EnANPAD/ANPAD, 2011. CD.

ZAHRA, S. A. Predictors and financial outcomes of corporate entrepreneurship: An exploratory study. **Journal of Business Venturing**, v.6, p.259-285, 1991.

_____. Environment, corporate entrepreneurship, and financial performance: A taxonomic approach. **Journal of Business Venturing**, 8, 319–340, 1993.

ZAHRA, S. A.; COVIN, J. G. Contextual influences on the corporate entrepreneurship performance relationship: A longitudinal analysis. **Journal of Business Venturing**, 10, 43–58, 1995.

ANEXOS

Anexo A- Mensagem do Governador nº 343

Proposição: MSG 343 2002

Tipo: PROPOSIÇÃO

Texto:

“MENSAGEM Nº 343/2002*

Belo Horizonte, 12 de novembro de 2002.

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, para ser submetida ao exame e deliberação dessa egrégia Assembléia

Legislativa, a proposta de delegação ao Governador do Estado, com atribuições para elaborar leis delegadas destinadas a proceder à alteração da estrutura da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo. O objetivo é permitir a racionalização da estrutura administrativa do Estado, para o que torna-se necessária a delegação pretendida, a vigorar até 31.01.2003, sem abertura de créditos especiais e com poderes limitados a: Criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da Administração Direta, bem como entidades da Administração Indireta, definindo suas estruturas básicas, atribuições, objetivos e denominações; - Criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o inciso anterior, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da atual sistemática; - Proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e ao remanejamento de dotações orçamentárias em decorrência da aplicação dos incisos I e II; - Alterar vinculações de entidades da Administração Indireta. Ao ensejo, sirvo-me da oportunidade para renovar a Vossa Excelência a manifestação de meu alto apreço e consideração.

Itamar Augusto Cautiero Franco, Governador do Estado de Minas Gerais.”

- À Comissão de Constituição e Justiça.

* - Publicado de acordo com o texto original

Anexo B – Mensagem do Governador nº 692

Proposição: MSG 692 2006

Tipo: PROPOSIÇÃO

Texto:

“MENSAGEM Nº 692/2006*

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2006.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembléia Legislativa, Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para solicitar a essa egrégia Assembléia Legislativa autorização para elaborar leis delegadas nos termos do art. 72 da Constituição do Estado, de forma a viabilizar a implementação do Programa de Governo “Pacto por Minas: estratégias para a transformação social”, segundo o qual fui eleito. Inseridos nesta perspectiva estão os programas que terão a preocupação de dar mais qualidade aos gastos públicos, meta definida como “Choque de Gestão de segunda geração”. Tal mecanismo permitirá a reestruturação organizacional dos órgãos e entidades do Poder Executivo, alinhada ao propósito de seguir gastando menos com o governo e mais com a população.

Urge salientar que a delegação feita no início do primeiro mandato permitiu que fosse levado a cabo, entre outros projetos, o do Choque de Gestão. Constatou-se que este projeto não foi meramente um mote de campanha ou uma expressão vazia. De fato, o amplo, inovador e corajoso processo de recuperação institucional do Estado foi capaz de devolver ao Poder Executivo estadual condições de governança suficientes para a apresentação de excelentes resultados, em todos os setores da administração pública. Agora, surge o momento de se consolidar o projeto e de se adensarem seus resultados em benefício da sociedade mineira. O pilar fundamental da segunda geração do Choque de Gestão será o aprofundamento de uma perseguição insistente de um estado de resultados, com grande preocupação com a qualidade do gasto, amparado no binômio: qualidade fiscal e gestão eficiente. Mais e mais, os efeitos do Choque de Gestão deverão ser percebidos, permitindo a melhoria efetiva e mensurável da vida dos mineiros.

E, neste relevante momento, conto mais uma vez com a colaboração dessa egrégia Casa Legislativa para alcançar a meta mobilizadora de se fazer de Minas Gerais o melhor lugar para se viver. Para tanto, solicito que a delegação se dê para: criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das

entidades da administração indireta, definindo suas atribuições, objetivos e denominações; criar, transformar e extinguir cargos de provimento em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como gratificações e parcelas remuneratórias a estes inerentes, alterar-lhes as denominações, atribuições, requisitos para ocupação, forma de recrutamento, sistemática de remuneração, jornada de trabalho e distribuição; proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e aoremanejamento de dotações orçamentárias em decorrência da aplicação no disposto nos itens anteriores; alterar as vinculações das entidades da administração indireta; e vigorar até 31 de janeiro de 2007. Demonstrada a importância desta matéria para o aumento do dinamismo e da efetividade de ações da administração pública do Estado de Minas Gerais, submeto à elevada apreciação de seus nobres pares a apreciação da proposta.

Atenciosamente,

Aécio Neves, Governador do Estado.”

- À Comissão de Justiça.

* - Publicado de acordo com o texto original

Anexo C – Ata da 61ª Reunião Extraordinária

Segue, no endereço eletrônico abaixo, a publicação do Diário do Legislativo onde pode ser consultada, a partir da página 7 a publicação da Ata da 286ª Reunião Extraordinária, em 12/12/2002.

<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2002/12/L20021220.pdf>

Anexo D – Ata da 90ª Reunião Extraordinária

Segue, no endereço eletrônico abaixo, a publicação do Diário do Legislativo onde pode ser consultada, a partir da página 4, a Ata da 90ª Reunião Extraordinária ocorrida em 17/12/2010, em que foi votado e aprovado o Projeto de Resolução 4.999/2010:

<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2010/12/L20101222.pdf>