



Empreendedorismo e implementação de políticas públicas:

Uma análise da criação de um programa de apoio ao desenvolvimento juvenil

Tamiris Cristhina Resende

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil
tamiscristhina@gmail.com

Magnus Luiz Emmendoerfer

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
magnus.emmendoerfer@gmail.com

Mateus Cerqueira Anicio Moraes

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
mateuscamorais@gmail.com

Josiel Lopes Valadares

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
adm_josiel@yahoo.com.br

RESUMO

Os Empreendedores Públicos (EPs) são profissionais de alto nível técnico e gerencial, contratados para apoiar os projetos e programas do governo de Minas Gerais. Jovens foram identificados como um dos destinatários prioritários das políticas públicas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023. Sendo assim, alguns dos empreendedores públicos formularam e implementaram uma política pública voltada para os jovens como forma de combater problemas como: alto  ndice de violência e desemprego. O objetivo principal deste artigo é analisar a atuação do empreendedor público na fase de implementação do ciclo político que resultou em um Centro de Formação e Experimentação Digital. Os dados foram coletados através de entrevistas semiestruturadas com Empreendedores Públicos, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Para a análise de dados foi adotada a técnica de análise do conteúdo do material, com as categorias-eixo definidas na fase de implementação do ciclo político. Contudo, um dos pontos negativos observados no modelo de implementação seja a abordagem Top-Down adotada, uma vez que   centralizadora e com baixa participação da sociedade.

Palavras-chave: empreendedorismo no setor público, implementação de políticas públicas, ciclo de políticas públicas, análise de políticas públicas.

Entrepreneurship and public policies implementation: an analysis of the creation of a program to support the youth development

Abstract

Public Entrepreneurs (EPs) are professionals of high technical and managerial level, hired to support the projects and programs of the government of Minas Gerais. Young people were identified as one of the priority recipients of public policies in the Minas Gerais Integrated Development Plan (PMDI) 2007-2023. Thus, some of the public entrepreneurs formulated and implemented a public policy aimed at young people as a way to combat problems such as high

violence and unemployment. The main objective of this paper is to analyze the performance of the public entrepreneur in the implementation phase of the political cycle that resulted in a Digital Training and Experimentation Center. Data were collected through semi-structured interviews with public entrepreneurs, documentary research and bibliographic research. For data analysis, the material content analysis technique was adopted, with the axis categories defined in the implementation phase of the policy cycle. It was evidenced that the autonomy, proactivity and resilience of entrepreneurs brought the results that public policy presents today. However, one of the negative points observed in the implementation model is the Top Down approach adopted, centralized and with low participation of society.

Keywords: *entrepreneurship in the public sector, implementation of public policies, public policy cycle, public policy analysis.*

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, em especial no fim da década de 1970 e início de 1980, administrações públicas em todo o mundo passaram por reformas substanciais nas políticas de gestão pública (PGPs) e no desenho de organizações programáticas (DOPs) (Secchi, 2016). Tais mudanças consistiram na transição do modelo burocrático weberiano rumo a uma nova forma de administração na esfera pública que, por meio de estratégias aclamadas advindas do setor privado, formaram uma onda de profundas reformas na administração pública. Esse novo modelo, conhecido como New Public Management (NPM), orientou-se para uma prática gerencial no setor público que teve como uma de suas premissas norteadoras a priorização do alcance de resultados efetivos nas ações do poder público (Hood, 1991; Pollitt, 2000, Andion, 2012).

No Brasil, as principais mudanças rumo à nova onda gerencial da administração pública passaram a ocorrer a partir de 1995. A administração pública brasileira passou por uma reforma administrativa gerencial que mudou a forma de gestão do governo e o colocou em posição ativa diante das variáveis exógenas que poderiam afetar de alguma forma a maneira de administrar as pessoas e os demais recursos. Surge então a administração por resultados (Bernardi e Guimarães, 2008).

Dentro dessa perspectiva, a partir de 2003 ocorreu em Minas Gerais o “Choque de Gestão”, um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento (Vilhena et al., 2006), que foi implantado em duas gerações ou etapas. Na primeira geração do Choque de Gestão, as ações tiveram como foco aperfeiçoar os gastos públicos e as despesas para que o Estado pudesse atingir um equilíbrio fiscal e na segunda geração, o objetivo era planejar a maneira de gastar os recursos auferidos (Alves, 2006).

Desse modo, como fruto da segunda geração do Choque de Gestão, em 2007, o governo de Minas Gerais criou o programa Estado para Resultados (EpR). Um dos objetivos do programa foi alocar estrategicamente profissionais de alto nível técnico e gerencial para apoiar os projetos e programas do governo (Bernardi e Guimarães, 2008). Estes profissionais ficaram conhecidos no governo de Minas Gerais como Empreendedores Públicos.

O cargo de Empreendedor Público foi criado com o objetivo de alavancar as potencialidades das políticas do governo Neves, no período de 2007-2010, na segunda geração do Choque de

Gestão (Valadares, 2011). O Governo do Estado de Minas Gerais teve como pressuposto que o desenvolvimento de empreendedores no estado-membro tornar-se-ia estratégico no sentido de se criar, em sua organização, uma capacidade de resposta mais rápida, inovadora e estratégica ao ambiente (Bernardi e Guimarães, 2008).

Por meio do programa Estado para Resultados (EpR), o empreendedor público passou a articular diversos projetos de acordo com o objetivo geral do governo. Nesse sentido, pode-se destacar dentro do Plano Mineiro do Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023, (que assumiu o jovem como principal foco de políticas públicas), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), diretriz estruturadora do Centro da Juventude de Minas Gerais na revisão do PPAG de 2008-2011.

Nesse sentido, uma parte dos empreendedores públicos contratados pelo governo de Minas na época criou um Centro de Formação e Experimentação Digital para combater problemas ligados à juventude, como alto índice de violência e desemprego. Esse projeto visava principalmente: potencializar a participação dos jovens na sociedade civil organizada; propiciar o aprendizado pelo e para o trabalho; gerar um ambiente de socialização com difusão cultural; construir um espaço de diálogo informado entre a juventude e o setor público; disseminar a postura empreendedora entre os jovens; identificar e divulgar jovens talentos (Minas Gerais, 2009).

Tendo em vista as expectativas levantadas quanto à atuação do Empreendedor Público no governo de Minas Gerais, como agente catalizador das políticas públicas, o objetivo central desta pesquisa é analisar a atuação do Empreendedor Público na fase de implementação do projeto denominado Centro de Formação e Experimentação Digital para a juventude mineira.

Um estudo nesse sentido assume elevada importância diante da baixa produção científica encontrada na área em território nacional (Morais, Valadares, Emmendoerfer, 2013) e pelo avanço da teoria perante a um caso prático o qual compõe diretamente o Choque de Gestão que fez Minas Gerais deixar de ser um estado-membro deficitário para se configurar, na época, como um dos estados membros mais bem sucedidos da nação brasileira (Valadares, Emmendoerfer, Silva, Soares, 2010).

Além disso, estudos como estes são relevantes, uma vez que trata-se de uma política pública direcionada à juventude, um segmento da sociedade que necessita de políticas públicas que apoiem o seu desenvolvimento.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução: referencial teórico a respeito do empreendedorismo; design da pesquisa e métodos; resultados; e considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Discussões acerca da noção de empreendedorismo no setor público

O termo “empreendedorismo” é derivado do verbo francês *entreprendre*, que remete a iniciar ou realizar algum empreendimento (Sadler, 2000). Dessa forma, por muito tempo os estudos sobre empreendedorismo, em sua grande maioria, permaneceram associados à realidade das organizações privadas.

No setor público, por muito tempo, este assunto não fazia parte das discussões feitas pelos seus teóricos. Todavia, nas últimas décadas, vários autores têm se dedicado a estudar esta lógica na realidade pública (Souza & Paiva Jr., 2010; Morais, Emmendoerfer & Tonelli, 2015; Morais, Valadares & Emmendoerfer, 2017; Resende, Emmendoerfer, Valadares & Lima, 2017).

A teoria sobre empreendedorismo público, em sua maioria, se baseia em preceitos advindos do conceito de empreendedorismo no setor privado, definidos por autores clássicos que de forma ampla, alinham o termo empreendedorismo à inovação, busca de oportunidades e tomada de riscos (Valadares, Alcântara, Vilas Boas & Emmendoerfer, 2016; Emmendoerfer, 2019).

Os autores pioneiros do empreendedorismo como temática de pesquisa foram Cantillon (1755) e Say (1803) (Filion, 1997). Eles apresentam o empreendedor de diversas formas. O conceito de Richard Cantillon, por exemplo, buscou explicar a receptividade ao risco de comprar algo por um preço e vendê-lo em regime de incerteza (Sadler, 2000).

O empreendedor era considerado um catalisador do desenvolvimento econômico, pois ele era capaz de alterar os recursos econômicos de uma área de baixa produtividade, transformando em uma área de produtividade e lucratividade elevadas, sendo ele um agente catalisador do desenvolvimento econômico (Say, 1803). Tanto na definição de Cantillon (1755) como na de Say (1803), o empreendedor é tomado como um agente tomador de risco (Sadler, 2000).

Outro autor clássico do termo foi Joseph Schumpeter, que ao alinhar o conceito de empreendedorismo à inovação, lançou o estudo contemporâneo na área. Para o autor, agente empreendedor é aquele que destrói a ordem econômica existente pela introdução de novos produtos e serviços, pela criação de novas formas de organização ou pela exploração de novos recursos e materiais (Schumpeter, 1949). O processo de constante inovação e destruição das estruturas produtivas, bens e serviços presentes no mercado recebeu o nome de “destruição criativa” (processo desencadeado pela ação direta dos empreendedores, que resultava no desenvolvimento econômico).

Em uma meta-análise da produção científica internacional sobre empreendedorismo no setor público, Morais et al. (2017) afirmam que a cultura empreendedora dentro das organizações públicas pode se apresentar das mais diversas formas, em movimentos sociais, parcerias público-privadas, em elaboração de políticas públicas, ou na criação de empresa estatais. Porém sempre apresentando ser processo que resulta em atividades inovadoras, como o desenvolvimento de

serviços novos ou já existentes, tecnologias, técnicas administrativas ou aprimoramento de estratégias.

O empreendedorismo no setor público é, portanto, um termo polissêmico, utilizado na literatura para conceitualizar diversas circunstâncias que envolvem a transformação no, e pelo, setor público por meio da busca por oportunidades, visando a criação de valor público (Morais et al., 2015; Valadares, 2016; Emmendoerfer, 2019). Esforços para descrever as diferenças entre a manifestação desse fenômeno em instituições públicas e privadas foram realizados por alguns autores, como pode ser conferido no Quadro 1.

	Empreendedorismo no Setor Público	Empreendedorismo no Setor Privado (Independente)
Objetivos	Múltiplos 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.	Elevados incentivos financeiros; rentabilidade como principal mecanismo para gerar renda.
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 apoia 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 de interesse público.	Orientados pelo lucro; buscam financiamentos para projetos de interesse privado.

Quadro 1 – Diferença entre Empreendedorismo Público e Empreendedorismo Privado

Fonte: Adaptado de Valadares e Emmendoerfer (2015)

Uma classificação do empreendedorismo no setor público pode ser encontrada na obra de Leyden e Link (2015). Segundo os autores, esse fenômeno é uma extensão do empreendedorismo privado, e se manifesta no momento em que uma oportunidade inexplorada passa a ser visada e aplicada na prática. O processo inovador, portanto é desencadeado através de políticas do governo.

Os autores definem que estas políticas podem assumir dois formatos: forma direta, que está relacionada à criação ou mudanças nas estruturas do setor público (máquina pública), com a finalidade de promover bens e serviços públicos; forma indireta, mudanças nas regras de setores externos para conduzir o comportamento dos agentes nas direções desejadas (Leyden & Link, 2015).

Tendo em vista os conceitos apresentados, é possível considerar que o Governo de Minas Gerais, por meio da política “Estado para Resultados (EpR)”, constitui um caso de empreendedorismo no setor público de forma direta, por conta da criação do cargo

“empreendedor público”, que foi estruturado para atender as demandas das autarquias, fundações e secretarias do estado de Minas Gerais, assumindo a postura de agente catalizador de transformação nas ações do governo.

Frente a esta concepção, destaca-se que a criação do Cargo de Empreendedor Público (EP) está atrelada à mobilização pela reforma do estado mineiro em direção ao modelo gerencial de governo, sendo, portanto, fonte segura de estudos sobre esse fenômeno na administração pública brasileira.

O ciclo de políticas públicas e a fase de implementação de alternativas

O ciclo de políticas públicas, no inglês *policy cycle*, refere-se ao processo de elaboração de políticas públicas. Neste modelo, as fases são sequenciais e interdependentes (Secchi, 2016) por uma razão didática, embora na vida real as fases frequentemente se sobreponham e aconteçam simultaneamente. Um dos pontos interessantes é que a partir do esquema do ciclo de políticas públicas, é possível uma visualização clara das etapas que compõe o processo (Secchi, 2016).

Todavia, uma das críticas mais frequentes é que este modelo não reflete realmente a realidade de uma política pública, uma vez que na realidade as fases se misturam e se alternam. Embora possuam limitações, os modelos do ciclo político têm servido como base que permite sistematizar e fazer comparações entre os diversos debates, abordagens e modelos no campo da análise política, além de auxiliar na avaliação das contribuições individuais de cada uma das abordagens consideradas no processo político (Jann; Wegrich, 2007).

Na literatura encontram-se diversas formas de estruturação e interpretação do ciclo de políticas públicas (Laswell, 1951; Secchi, 2016). Lasswell (1951) foi um dos primeiros a propor uma simplificação e uma divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública. Ele a dividiu em sete estágios relacionados ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

O modelo do ciclo de políticas públicas também pode ser visualizado em sete fases principais, que ele nomeia de: a) identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativa; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; g) extinção (Secchi, 2013). Embora alguns autores numerem sete ou oito fases, tem prevalecido o consenso de que cinco fases seriam o suficiente para explicar o ciclo, com algumas das fases citadas anteriormente ficando como subtópicos das fases que serão apresentadas a seguir.

Ressalta-se que a ideia principal proposta pelo ciclo permanece inalterada. Sendo assim, o modelo adotado neste artigo elenca as fases de: (i) percepção do problema; (ii) formulação; (iii) tomada de decisão; (iv) implementação; e (v) avaliação, como a forma convencional para descrever a cronologia de um processo político (Jann, Wegrich, 2007; Secci, 2010).

Tendo como principal foco a análise da atuação do empreendedor público na fase de implementação da política pública, algumas inferências sobre esse processo devem ser levadas em conta na presente pesquisa.

A implementação corresponde às ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente, necessitando de um acompanhamento, entre outras coisas, de modo que seja possível compreender porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto (Rua, 1997).

Esta etapa corresponde, também, aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente (Jannuzzi, 2011).

Um processo ideal de implementação de políticas públicas possui os seguintes elementos básicos (Jann e Wegrich, 2007):

I) Especificação de detalhes do programa, abordando como e por que as agências ou organizações devem executar o programa e como o mesmo deve ser interpretado;

II) Alocação de recursos, ou seja, como são distribuídos os orçamentos? Que pessoal irá executar o programa? Quais as unidades de uma organização responsáveis pela execução?

III) Decisões, ou seja, como as decisões são tomadas?

É possível afirmar que existam duas formas básicas de classificação de políticas públicas na literatura sobre implementação. A primeira é conhecida por Top Down em que a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada, em que as ações governamentais são implementadas de cima para baixo (Sabatier, 1986; Secchi, 2013).

Em contrapartida, existem políticas baseadas na abordagem Bottom Up, que usualmente rejeitam a ideia de orientação hierárquica (Sabatier, 1986; Secchi, 2013). Na visão destes, as políticas não são somente determinadas pelo estatuto que emana de governos e parlamentos, mas em grande parte pelas decisões políticas autônomas dos atores diretamente envolvidos na execução de políticas.

Enquanto o modelo Top Down é mais indicado na verificação das causas de falhas no processo de implementação, o modelo Bottom Up, por sua vez, é mais indicado na identificação das falhas no processo de elaboração de soluções e de tomada de decisão (Capobianco, 2012). A seguir apresenta-se o design da pesquisa e os métodos.

DESIGN DA PESQUISA E MÉTODOS

O cargo de empreendedor público existiu na estrutura organizacional do governo de Minas Gerais até o ano de 2014 e, portanto, trata-se de uma análise ex-post facto. Por referir-se a uma experiência inovadora e atemporal, os estudos a respeito deste cargo continuam a despertar interesse dos pesquisadores.

Realizou-se pesquisa documental, pois foram realizados levantamentos de dados secundários junto aos bancos de dados oficiais do governo, como o próprio site da política pública estudada, livros, periódicos, Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (ANPAD) e no Portal de Periódicos CAPES. O Quadro 2 a seguir elenca os principais documentos consultados:

Título	Tipo	Fonte	Ano
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
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 de Gestão Pública em Minas Gerais	Livro	Governo de Minas Gerais	2010
19º Relatório Gerencial do Plug Minas	Relatório	Governo de Minas Gerais	2013

Quadro 2 – Lista de Documentos Analisados.

Fonte: Dados da Pesquisa

Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois empreendedores públicos envolvidos com a fase de implementação da política pública e com funcionários do governo ligados a eles, a fim de compreender a atuação deles na fase de implementação, dentro da perspectiva do ciclo de políticas públicas que deu origem a um Centro de Formação e Experimentação Digital.

Essas entrevistas foram realizadas na Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais e na sede da política pública estudada, no município de Belo Horizonte- MG. As mesmas foram complementares à pesquisa bibliográfica e documental. Todos os entrevistados receberam uma denominação, sem distinção de gênero, conforme a sequência de entrevistas realizadas na pesquisa e também para manter em sigilo a identidade dos mesmos.

Como instrumento de análise de dados foi adotada a técnica de análise de conteúdo categorial-temática. Utilizou-se a análise de conteúdo tal como preconizada por Bardin (2004): pré-análise (identificação e pré-seleção dos documentos através da busca e da leitura superficial dos mesmos); exploração do material (análise e seleção final do material através da leitura completa dos documentos); e tratamento dos resultados.

A categorização dos dados foi feita à luz do ciclo político e as categorias-eixo definidas na fase de implementação dentro do mesmo, já descrito no referencial, como pode ser observado a seguir:

a) Participação dos Empreendedores Públicos na implementação de um programa de apoio ao desenvolvimento juvenil: explica como se deu a participação dos empreendedores públicos no processo de implementação.

b) Modelo de Implementação: pela literatura observa-se que há três modelos de implementação, o Top Down, o híbrido e o Bottom Up. Nesta categoria são apresentadas as características dos modelos de implementação observados na política pública estudada.

RESULTADOS

Participação dos Empreendedores Públicos na implementação de um programa de apoio ao desenvolvimento juvenil

Entre 2008 a 2012, o programa de apoio ao desenvolvimento juvenil teve uma equipe exclusiva de empreendedores públicos. Estes profissionais participaram em todas as fases do programa, desde a sua formulação até a implementação.

Os empreendedores públicos envolvidos no projeto não participaram simultaneamente de outras atividades do governo, desse modo, possuíam dedicação exclusiva a que se credita a agilidade no processo de implementação. Pela característica desses profissionais, eles aceitaram o desafio de uma política pública que teve a sua implementação e formulação se alternando, enquanto um núcleo era implantado, outros estavam em fase de formulação. Também se verificou que o alto nível de comprometimento dos empreendedores públicos dá-se por causa da remuneração diferenciada recebida por eles.

Após a implementação do programa, os empreendedores públicos foram direcionados a outros projetos do governo de Minas Gerais na época, com a exceção de um empreendedor, que ficou responsável pela gerência executiva do projeto.

Além disso, os empreendedores públicos tinham autonomia para definir as próprias metas. Contudo, o escritório de prioridades, órgão responsável pelos empreendedores públicos em Minas Gerais, também avaliava as metas e fazia as correções quando necessário.

Os empreendedores públicos mencionam nas entrevistas o perfil esperado de empreendedor público: profissional com nível diferenciado de comprometimento para quem a remuneração é fator relevante, mas que possui um grau significativo de realização pessoal no alcance de metas. O montante de recursos financeiros destinados ao programa foi proveniente de parcerias público-privadas realizadas entre o governo de Minas Gerais e empresas com atuação no Estado, a exemplo da Oi. Estas parcerias resultaram em um montante de recursos de R\$ 8.000.000 com o qual os empreendedores públicos tinham total autonomia. Esta autonomia é uma das características da contratualização, onde os gestores têm mais autonomia, porém pactuam metas e assumem maior responsabilidade sobre o projeto.

Em relação às limitações e dificuldades observadas na implementação, dados das entrevistas revelam que o perfil realizador do empreendedor, pressionado por prazos e metas, pode envolvê-lo em articulações passíveis de trazer algum problema, como relatado pelo entrevistado A:

(...) Existe uma questão que eu acho que é inerente, não é exatamente um problema, mas é um risco e uma característica inerente ao empreendedor porque de certa forma o empreendedor atropela tem hora. Se eu preciso fazer uma coisa, eu vou fazer, de alguma forma, eu vou fazer. Você pode fazer com mais embate, com menos embate, de maneira mais política, de maneira mais técnica, mas a gente vai fazer, tendo em vista pressão dos prazos, às vezes você faz umas articulações que pode gerar um tipo de problema (ENTREVISTADO A).

Além disso, outras características do próprio perfil do empreendedor, como por exemplo, a liderança com “pulso forte” pode fazer com que ocorra tensão no ambiente de trabalho na forma de conduzir a gestão do projeto. O entrevistado A relatou que o convívio com outro empreendedor do projeto tornava as relações muito tensas, “que não tinha medo de comprar brigas”, ao mesmo tempo que dá o mérito do projeto a todos os que trabalhavam na política pública estudada, inclusive a essa pessoa, pois, se não fosse assim, segundo ele, “muitas coisas estariam agarradas”.

Além disso, os empreendedores públicos observaram um tipo de resistência por parte dos outros funcionários públicos no processo de implementação da política pública. Esta resistência está relacionada às diferenças salariais entre os empreendedores públicos e os demais funcionários do Estado, além da liderança incisiva de alguns empreendedores. Contudo, segundo relatos dos entrevistados, a liderança incisiva não é uma característica comum a todos os investidores desse cargo, pois neste programa de apoio ao desenvolvimento juvenil havia EPs com perfil apaziguador.

As disfunções da burocracia, a exemplo do excesso de documentos e o legalismo, também foram indicadas como um dos pontos negativos na implementação, pois atrasou algumas atividades da fase de implementação. Os EPs relataram dificuldades em contratar uma consultoria do Centro de Estudos Avançados de Recife (CESAR) para suporte na fase de formulação e implementação do programa, a partir da Lei nº 8666, que regula compras e licitações no setor público:

Chegou um dia que eu fui lá, dentro da assessoria jurídica do Estado e falei: Eu preciso disso e de uma solução, problema jurídico e eu falei: vamos construir a solução? Então assim, às vezes a gente tinha que recorrer a esse tipo de coisa ou então subir e alguém mandar fazer. Então a gente ia medindo quando valia a pena "subir", quando valia a pena resolver de um outro jeito (ENTREVISTADO A).

Os empreendedores públicos relataram nas entrevistas a dificuldade na fase de implementação, uma vez que o trabalho deles também dependia do trabalho de outras pessoas. As metas, o cumprimento do plano de trabalho e a significativa responsabilidade assumida pelos empreendedores também são fatores apontados como dificuldades. Por causa dessas dificuldades, o entrevistado A apontou que uma das características mais marcantes do empreendedor é a resiliência. Ainda em relação às dificuldades, o Entrevistado B relatou que elas existem no Estado bem como em outras realidades, mas que a diferença dos empreendedores públicos reside na maneira de enxergá-las. Como menciona o entrevistado, “a dificuldade é inerente a qualquer criação, mas é o desejo de fazer, é o foco que vai fazer com que isso resulte em alguma coisa” (ENTREVISTADO B).

Por fim, dados das entrevistas também evidenciam a dificuldade de priorizar as ações que fazem parte da fase de formulação da política pública e da fase de implementação. Nesse sentido, o foco excessivo nos resultados pode fazer com que os Empreendedores Públicos tenham dificuldades em processos essenciais das políticas públicas, a exemplo do planejamento.

Tomada de Decisão: evidências do Modelo Top Down e do Modelo Bottom-Up

A implementação de políticas públicas pode ser Top Down, Bottom Up ou Middle, que é uma mesclagem dos dois modelos. No caso do Centro de Formação e Experimentação Digital, observou-se a presença dos dois modelos de tomada de decisão de implementação de política pública: Top Down e Bottom Up.

Dentre as evidências que permitem a caracterização do modelo Top Down, encontra-se a afirmação dos empreendedores públicos de que houve a participação da sociedade, embora menor do que eles gostariam (justificando-a pela pressão dos prazos e das pressões para o alcance de resultados). Além disso, empreendedores públicos envolvidos no programa afirmaram que a ausência de condições para atender todas as demandas da sociedade é um fator limitador da participação social. Como afirma um dos entrevistados:

(...) Então não adianta eu abrir para a participação e eu não conseguir fazer o que as pessoas estão me demandando. Eu acho que isso é acabar com a sua imagem, acabar com a sua reputação. Então é um cuidado que a gente sempre teve. Mas, assim, o mínimo que a gente pode fazer, a gente faz (ENTREVISTADO A).

Todavia, características que se alinham com o modelo Bottom up de implementação, a exemplo da participação dos empreendedores em audiências públicas e também na Assembleia Legislativa, foram identificadas no processo de implementação deste centro de apoio ao desenvolvimento juvenil. Segundo o Entrevistado A, tentou-se criar canais de escuta para que a sociedade participasse mais do programa. O uso de redes sociais é um exemplo disso. Desse modo, tem-se:

Evidências Top Down	Evidências Bottom Up
Participação da sociedade menor do que o “desejado”	Representação em instâncias que garantem a escuta da sociedade
Ausência de condições para atender todas as demandas da sociedade	Abertura das redes sociais do programa
Participação das associações de bairro no momento da formulação, mas nem tanto no processo de implementação.	Tentativa de criação de canais de escuta
Criação de redes sociais para a participação da sociedade	Idealização de um centro de participação social.
Buscou-se aproximar o projeto da secretaria de Educação para atingir o público que é alocado dentro dessa pasta.	Projeto Micro Nações que trouxe a população simbolicamente para o projeto na tentativa de legitimá-lo junto a comunidade.

Quadro 3- Tomada de decisão de Implementação: evidências Top Down versus evidências Bottom Up

Fonte: Dados das entrevistas

Segundo o entrevistado B, houve a criação de um projeto chamado “Micronações” no qual os 24 bairros do entorno da política pública foram representados por bandeiras criadas pelos jovens. Estas bandeiras foram fixadas no hall da sede do programa. Ainda segundo o entrevistado B, o objetivo dessa ação era criar um pertencimento da comunidade em relação ao projeto.

A manifestação de elementos característicos de políticas públicas implementadas no formato Top Down concomitantemente a ações em modelo Bottom Up, apontam para uma possível dualidade manifestada pela atuação do Empreendedor Público em uma política de

caráter social, como nos projetos relacionados ao Centro de Formação e Experimentação Digital para a juventude mineira.

Essa dualidade consiste no encontro entre a “razão de ser” do cargo “Empreendedor Público” de Minas Gerais e suas exigências relacionadas à produtividade com foco no resultado, e as necessidades emergentes no processo de implementação de uma política pública de cunho social, que para ser efetiva, carece de aproximação, mobilização, e participação de seu público alvo, ações que demandam tempo e retardam o processo de decisão.

Suponha-se, portanto, que nessa fração da realidade estudada, esteja sendo manifestado um possível trade-off existente entre os modelos de gestão pública gerencial e a gestão social, uma vez que, enquanto uma visa a eficiência, a outra busca na efetividade. Se na primeira, o modelo Top Down se adequa com naturalidade, na outra o Bottom Up é visto como mais adequado.

O Cargo do Empreendedor Público no caso de Minas Gerais se apresenta, portanto, como um fenômeno emblemático de busca por transformação da estrutura burocrática e da cultura da gestão pública. Seus efeitos e dilemas emergem como elementos interessantes de pesquisa, para entender a confrontação de modelos de gestão pública consolidados na literatura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição deste estudo é propiciar uma reflexão acerca da participação de empreendedores públicos no processo de implementação de um centro de apoio ao desenvolvimento juvenil no Estado de Minas Gerais. A experiência de Minas Gerais é atemporal e, apesar de ter ocorrido há alguns anos, ela evidencia aspectos atemporais que retornam nas práticas das organizações.

Sendo assim, destaca-se a contribuição deste trabalho para o campo de políticas públicas ao estudar sobre uma inovação no setor público, o cargo de Empreendedor Público, bem como a sua atuação em uma política pública, ampliando assim, o conhecimento sobre novas formas de gestão. Desse modo, também reforça o avanço da mesma no tocante a busca por melhores formas de gerenciamento das políticas públicas adotadas no Brasil para a mitigação de problemas sociais.

A inovação do governo do Estado de Minas Gerais a partir de seu programa Estado para Resultados está na instituição de uma nova forma de recrutamento de pessoas, pautada na meritocracia e no perfil desejado para o gerenciamento de projetos estratégicos dentro do Estado.

Estudar a atuação dos Empreendedores Públicos na implementação da política em questão, permitiu descrever seu papel de catalizador. Destaca-se nesse sentido, a liberdade dada aos integrantes desse cargo para agirem com o foco em resultados previamente estabelecidos. O acesso a níveis superiores de tomada de decisão e aos recursos financeiros, parecem garantir maior agilidade ao processo de implementação da política, uma vez que institucionaliza alternativas ao processo burocrático corriqueiro.

Ressalta-se, entretanto, a necessidade de se atentar para possíveis efeitos não intencionais dessas medidas, como a geração de atritos entre os colaboradores nas organizações envolvidas, como foi apresentado nessa pesquisa. Além disso, vale apontar para a necessidade de se entender mais profundamente os efeitos da flexibilização dos instrumentos da burocracia, criados para garantir a impessoalidade das ações e o controle das mesmas, nas estruturas dos governos, (elementos historicamente valiosos para a gestão dos recursos públicos).

Os elementos apresentados indicam para as diversas possibilidades de aprofundamento do conhecimento científico a respeito de modelos de gestão pública consolidados na literatura a partir de experiências recentes de transformação das estruturas burocráticas para a implementação de planos de governos. Considera-se, nesse sentido, o caso do Empreendedor Público como um importante elemento para se entender os efeitos considerados positivos, ou negativos desse tipo de transformação, bem como os dilemas que tais inovações impõem para o campo da administração pública e de sua aplicação prática em tempos de consideráveis mudanças, como é o atual.

Nesse sentido, ao implementar o cargo de empreendedor público recomenda-se: a) fazer um desenho de cargos e salários para o cargo de empreendedor público explicitando as características desejáveis; b) criar uma estrutura para gerenciar os empreendedores públicos e para fiscalizar se as metas propostas estão sendo cumpridas; c) fazer a seleção dos empreendedores públicos; e d) alocar os empreendedores públicos nos projetos identificados anteriormente.

Por fim, deve-se levar em consideração a formação dos empreendedores públicos, assim como o conhecimento técnico. Eles realmente devem ter as características próprias de empreendedores públicos para que o cargo não seja considerado como uma roupagem.

REFERÊNCIAS

- Alves, A. C. T. (2006). As reformas em Minas Gerais: Choque de Gestão, Avaliação de Desempenho e alterações no trabalho docente. In: *Anais do VI Seminário da Redestrado*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Andion, C. (2012). Por uma Nova Interpretação das Mudanças de Paradigma na Administração Pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10 (1), 1-19. doi: 10.1590/S1679-39512012000100003
- Bernardi, M. M.E. e Guimarães, T. B. (2008). Empreendedores públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do estado de Minas Gerais. In: *Anais do XIII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y La Administracion Pública*. Argentina.
- Capobiango, R.P. (2012). Microcrédito no Norte de Minas Gerais: Formulação, implementação e avaliação do Crediamigo. Dissertação de Mestrado (M)- Universidade Federal de Viçosa. Viçosa.
- Cantillon, R. (2001). Essay on the nature of commerce in general. *New Brunswick*: Transaction Publishers.
- Ckagnazaroff, I.; Melo, J.; Carvalho, D. (2005). Da gestão da intersectorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil. In: *Anais do X Congreso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Santiago, Chile, oct, 2005.
- Emmendoerfer, M. L. A. (2008). (Re)Configuração do Estado no Brasil na Perspectiva da Teorização sobre Bem Estar Social no Período de 1988 a 2006: Uma Análise Teórica no contexto das Políticas Sociais. In: *Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*, 3. Salvador (BA). EnAPG/ANPAD.

Emmendoerfer, M. L. (2019). Inovação e Empreendedorismo no Setor Público. Brasília: ENAP.

Hood, C. A. Public Management for all Seasons? *Public Administration*. 69(1), 3–19. 1991

Jannuzzi, P. D. M. (2011). Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista brasileira de monitoramento e avaliação*, (1), 36-65. Laswell, H.D. (1936/1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books.

Leyden, D. P., & Link, A. N. (2015). *Public sector entrepreneurship: US technology and innovation policy*. OUP Us.

Minas Gerais. 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.

_____. Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011. Belo Horizonte, 2008.

Morais, M.C.A.; Valadares, J.L.; Emmendoerfer, M.L. (2013). Meta-Análise da Produção Científica Internacional sobre Empreendedorismo no Setor Público: O que tem sido escrito acerca disso?. In: *Anais Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração*, 37. Rio de Janeiro, Brasil.

Morais, M. C. A.; Valadares, J. L. ; Emmendoerfer, M. L (2017) . Empreendedorismo no Setor Público (ESP): O que tem sido escrito acerca disso?. In: Emmendoerfer, M. L. (Org.). *Organizações Públicas, Inovações e Políticas de Desenvolvimento*. (Vol; 1, Chap. 3. pp. 14-21). Viçosa: IPPDS/UFV.

Morais, M. C. A., Valadares, J. L., Emmendoerfer, M., & Tonelli, D. (2015). Polissêmias do empreendedorismo no setor público. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 4(1), 26-53.

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

Resende, T.C.; Emmendoerfer, M.L.; Valadares, J.L.; Lima, A.A.T.F.C. Atuação de Empreendedores Públicos na Formulação de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Juvenil, *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria* (ReA UFSM). V.10, n. 2, p.318-337, 2017.

Rua, M.G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID, 1997.

Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48. doi:10.1017/S0143814X00003846

Sadler, R.J. (2000). Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon. *Australian Journal of Public Administration*, 59 (2), pp. 25-43.

Secchi, L. (2013). *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2ed.

Secchi, L. (2016). *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

Silva, P. L. B.; Melo, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos. [Caderno No 48]. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP*. Campinas, SP.

Sousa, J.L., Paiva Junior, F. G., & Barbosa Lira, Z. (2011). A Abordagem Multidimensional do Empreendedorismo no Setor Público: O Caso da Ação Empreendedora da Fundação Joaquim Nabuco. *Gestão & Planejamento-G&P*, 11(2).

Valadares, J.L. (2012). Orientação empreendedora na administração pública: análise da trajetória e das implicações da manutenção do cargo de empreendedor público em Minas Gerais- Brasil. Dissertação de Mestrado (M)- Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, Brasil.

Valadares, J.L (2016). Significados do Empreendedorismo no Setor Público no Contexto Municipal Brasileiro. Tese de Doutorado (D)- Universidade Federal de Lavras. Lavras, Brasil.

Valadares, J. L., Alcântara, V. C., Boas, A. A. V., & Emmendoerfer, M. L. (2017). Os discursos do empreendedorismo na administração pública brasileira: análise crítica de uma experiência contemporânea. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 10(6), 990-1008.

Valadares, J.L.; Emmendoerfer, M.L. (2011). Os Cargos De Livre Nomeação no Brasil: Reflexões com Base no Cargo De Empreendedor Público Em Minas Gerais. In: Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 35.. Rio de Janeiro.

Valadares, J., & Emmendoerfer, M. (2015). A incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. *Revista de Ciências da Administração*, 1(1), 82-98.

Vergara, S. C. (2006). Métodos de pesquisa em administração. 2.ed São Paulo: Atlas, 2006.

Vilhena, R.; Martins, H. F.; Marini, C.; Guimaraes, T. B. (2006). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG.