

Revisitando ‘A Redução Sociológica’ e ‘A Nova Ciência das Organizações’ para uma crítica do Empreendedorismo na Gestão Pública

Adm. Josiel Lopes Valadares

Resumo

Objetiva-se com esta pesquisa desenvolver uma reflexão crítica do empreendedorismo na gestão pública a partir de duas obras centrais na produção de Alberto Guerreiro Ramos: ‘A redução sociológica’ e ‘A nova ciência das organizações’. Nesta perspectiva, esse arcabouço teórico torna-se uma estratégia relevante para construção de uma consciência crítica da incorporação desta prática tão difundida e defendida por acadêmicos internacionais e utilizadas por gestores brasileiros como estratégia de desenvolvimento de uma administração pública por resultados. Em termos operacionais trata-se de uma pesquisa qualitativa a partir de dados bibliográficos, documentais, entrevistas em profundidade, questionários *online* e observação direta. Como resultados observou-se que por não buscarem a essência (substantividade) dos conceitos e práticas de empreendedorismo no setor público do contexto internacional os gestores públicos municipais no Brasil favorecem os interesses de agentes relacionados ao mercado transformando os laços comunitários e a cultura (*ethos* republicano) da administração pública em uma lógica instrumentalizada, destruindo as possibilidades de construir valores substantivos locais.

Palavras-chave: Empreendedorismo. Organizações. Administração Pública.

1. Introdução

O empreendedorismo no setor público (ESP) é um dos assuntos que instigam o debate sobre os rumos da administração pública contemporânea. Esta temática tem despertado o interesse tanto de acadêmicos – sobretudo do contexto internacional – como gestores públicos que veem no empreendedorismo a possibilidade de uma renovação da gestão pública na finalidade de gerar valor público aos cidadãos (DIEFENBACH, 2011; MORAIS; VALADARES; EMMENDOERFER, 2013; LEYDEN; LINK, 2015). Neste contexto, o empreendedorismo passou a ser interpretado como categoria central na análise de políticas públicas e de comportamentos no seio das organizações públicas (LEYDEN; LINK, 2015).

Embora pareça uma tautologia, o empreendedorismo no setor público tem tomado algumas conotações distintas do empreendedorismo privado, principalmente porque a dimensão das organizações públicas incorpora valores para além de uma perspectiva de mercado. Outrossim, há que se considerar a finalidade e o *ethos* republicano que permeia esse contexto para que se estabeleçam diretrizes efetivas de desenvolvimento. Segundo Klein et al. (2010), a própria desaceleração da economia mundial, após 2008, elevou o interesse de governantes de implementar o

ESP, pois uma série de novas questões tem impactado o setor público e também a relação entre os setores público e privado. Nesse sentido, os gestores públicos têm buscado inovar e experimentar novos processos de gestão de políticas públicas e os órgãos públicos passam a ter um papel mais ativo na criação de produtos e processos inovadores, tornando mais dinâmicas as relações existentes dentro e fora do sistema governamental.

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

Apesar do contexto favorável, no entanto, é importante mencionar que as organizações privada e pública apresentam idiosincrasias que os tornam distintos quanto tomado pelos seus tipos, valores, objetivos, finalidades e também de interesses envolvidos neste trabalho (KEARNEY et al., 2009). Sobretudo, quando busca-se um olhar mais acurado para as organizações públicas (permeada por um *ethos* republicano) é fundamental criar mecanismos de reflexão para a reinterpretação de conceitos, que de certo modo não foram desenvolvidos para o contexto público.

Para este exercício, as obras do sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos 'A Redução Sociológica' e 'A Nova Ciência das Organizações' são fundamentais para uma análise reflexiva e crítica da incorporação de conceitos estrangeiros no âmbito da administração pública brasileira. Nesta perspectiva, esse arcabouço teórico torna-se profícuo para a construção de uma consciência crítica da incorporação desta prática tão difundida e defendida por acadêmicos internacionais e utilizadas por gestores brasileiros como estratégia de desenvolvimento de uma administração pública por resultados. Portanto, esta pesquisa objetiva-se desenvolver uma reflexão crítica do empreendedorismo na gestão pública brasileira a partir de duas obras

centrais na produção de Alberto Guerreiro Ramos: ‘A redução sociológica’ e ‘A nova ciência das organizações’.

Em termos estruturais, este trabalho foi construído em cinco seções além desta introdução. Na primeira são discorridos os principais conceitos de empreendedorismo no setor público. Na segunda é construída a trajetória de ‘A redução sociológica’ e ‘A nova ciência das organizações’. Na terceira expõe-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na quarta evidencia-se as características do ESP contexto municipal no Brasil e, na quinta e última parte são expõe-se as principais conclusões desta pesquisa.

2. O Empreendedorismo no Setor Público (ESP)

De forma geral, o empreendedorismo no setor público pode ser definido a partir do empreendedor. Segundo Leyden e Link (2015) este ator é quem percebe uma oportunidade inexplorada e age sobre ela. Neste sentido, segundo os autores, o empreendedorismo no setor público envolve a percepção e ação do gestor público frente as oportunidades incorridas. Empreendedorismo no setor público, desta maneira se refere a uma série de iniciativas governamentais e ou do setor privado que se estabelecem conjuntamente por meio de políticas públicas inovadoras e também por comportamentos empreendedores na busca por oferecer de serviços e produtos públicos de melhor qualidade à sociedade (DIEFENBACH, 2011).

Na visão de Shockley, Frank e Stough (2002) o ESP não é um conceito novo. As origens dessa discussão remonta a meados da década de 1960. Uma das primeiras discussões pode ser visualizada no trabalho do cientista político Mancur Olson, publicado em 1965, com o título de *The logic of Colettive Action*, no qual ele identificou os empreendedores públicos como sendo um grupo amplo de indivíduos que contribuem para a elaboração de políticas que geram resultados coletivos – aqui o ESP era denominado Empreendedor Político (WAGNER, 1966). Ainda naquela década, mais precisamente no ano de 1964, Elinor Ostrom evidenciou que a diferença crucial entre o ESP e o empreendedorismo privado reside nas restrições impostas sobre primeiro como as regras constitucionais e os atos administrativos (OSTROM, 1964).

Embora a ideia de ESP tenha surgido efetivamente na década de 1960, segundo Shockley, Frank e Stough (2002), foi nas décadas posteriores que desenvolveu-se maior números de estudos e práticas sobre o assunto. O ano 1970

tornou-se, então, um momento propício para que as ideias e os modelos de empreendedorismo tomassem centralidade nas organizações públicas. Impulsionadas por mudanças contextuais importantes, as teorias do ESP começaram a tomar forma. Um dos fatores que mais contribuíram para que o ESP se concretizasse como uma possibilidade de renovação da administração pública foi o próprio movimento da *New Public Management* (NPM). Esta corrente pautou-se na busca pela incorporação do discurso empresarial no setor público, sendo um movimento com alcance global, implementado em diversos países (HOOD, 1991; POLLITT, 2000). Dentre as principais premissas da NPM, destacam-se a orientação para o mercado, a orientação para *stakeholders* (externos) e os cidadãos vistos como cliente (POLLITT, 2000). Diefenbach (2009) acrescenta que a NPM tinha como objetivos estratégicos a busca por maiores níveis de eficiência, eficácia e produtividade e a redução de custos, que incluía medidas de *downsizing*, terceirização e privatização de serviços.

Assim como o modelo da NPM, difundido e implementado pelos ideais anglo-saxões, como aqueles presentes no discurso da líder britânica Margareth Thatcher e do governista estadunidense Ronald Reagan, o ESP tornou-se uma alternativa para a difusão de uma visão mais flexível e estratégica para os governistas, ainda na década de 1970. Estas decisões, no entanto, não relativizaram as potenciais limitações da incorporação de uma visão privada no setor público, tornando a retórica do ESP uma alternativa clássica para o discurso de governistas (DIEFENBACH, 2011; OSBORNE; GAEBLER, 1994). Ainda no final do século XX, na década de 1980 o discurso neoliberal tomou um sentido de reação ideológica contra os pensamentos intervencionistas do Estado, impactando a forma de conceber a administração pública e impulsionando o modelo da NPM (ANDREWS; KOUZMIN, 1998; PAULA, 2005).

Com a disseminação da NPM e do neoliberalismo, segundo Edwards et al. (2006), o discurso do empreendedorismo tornou-se parte do discurso do gerencialismo. Na base desta discussão está o interesse em deixar que os gerentes tenham a liberdade de gerenciar – particularmente utilizando conceitos advindos do setor privado como *benchmarking* –, passando a legitimar um serviço público que age de maneira gerencial, ou seja, como uma antiburocracia – aqui pensando na burocracia disfuncional –, capaz de inovar e de propiciar riscos (EDWARDS et al., 2006). O ESP passa a ser compreendido a partir da capacidade das organizações

públicas de fomentar a eficiência, a flexibilidade administrativa e a capacidade de se adaptarem em ambientes com constante turbulência e competitividade (KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009). Mais definições podem ser vistas no quadro 01.

Quadro 01: Definições e categorias centrais do ESP

Definição	Categorias centrais	Autores
Ocorre sempre que um ator político está atento e age em potencial nas oportunidades de lucro, movendo-se, assim, o sistema no qual o ator está incorporado em direção ao equilíbrio.	Busca por oportunidades; equilíbrio	Shockley et al. (2006)
Define-se como um indivíduo ou grupo de indivíduos que se comprometem na atividade desejada para iniciar mudanças dentro da organização. Implica em adaptar, inovar e facilitar risco. As metas e os objetivos pessoais são menos importantes do que a geração de um bom resultado para a organização pública.	Comprometimento; riscos	Kearney et al. (2007)
Ocorre quando um indivíduo observa e atua sobre uma oportunidade de resultados em termos políticos.	Resultados políticos	Holcombe (2002)
É um processo de introdução de inovação para a prática do setor público. [...] A geração de uma ideia inovadora; a concepção e a transformação da ideia em prática no setor público.	Inovação	Roberts (1992) e Roberts e King (1991)
Processo de identificação e busca de oportunidades por indivíduos e/ou organizações. Além disso, este processo é, muitas vezes, caracterizado pela inovação, a assunção de riscos e a proatividade.	Riscos e Oportunidades	Currie et al. (2008)
Processo de criação de valor para os cidadãos, reunindo combinações únicas de recursos públicos e/ou privados para explorar as oportunidades sociais. [...] implica um papel inovador, proativo do governo na sociedade na direção da melhoria da qualidade de vida. Inclui a geração de receitas alternativas, melhoria dos processos internos e desenvolvimento de novas soluções para as necessidades sociais e econômicas inadequadamente satisfeitas.	Valor público; governo e sociedade; proatividade.	Morris e Jones (1999)
Utilização dos recursos em novas maneiras de maximizar a produtividade e eficácia.	Produtividade e Eficácia	Osborne e Gaebler (1994)

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

Com a análise das definições colocadas no Quadro 01 observa-se que o ESP contribui para a promover um ambiente organizacional mais inovador e dinâmico (RAMAMURTI, 1986). Elementos como busca de oportunidades, inovação, riscos, comprometimento dos servidores públicos e busca por novas oportunidades passam a lastrear a atuação do agente público, seja ele político (eleito ou nomeado) ou, mesmo, servidor público (LEYDEN; LINK, 2015). O empreendedor público passa a contribuir efetivamente para a elevação do nível de autonomia, da visão de futuro e da cultura de riscos no setor público (BELLONE; GOERL, 1992). Além disso, segundo a literatura internacional o ESP gera um estado de alerta para as oportunidades nas

organizações públicas, pois a capacidade de coordenar as ações de outras pessoas para cumprir os objetivos é marcante nos empreendedores públicos. Visto desta perspectiva, o ESP passa a ser de interesse dos atores presentes no contexto das organizações públicas, pois, passa a ser entendido como elemento aglutinador e catalizador de resultados, capaz de promover uma cultura inovação e tomada de riscos para as organizações deste setor, dantes mergulhadas em disfunções burocráticas (OSBORNE e GAEBLER, 1994; LEYDEN; LINK, 2015).

3. A ‘Redução Sociológica’ e ‘A Nova Ciência das Organizações’

Alberto Guerreiro Ramos é um dos principais autores brasileiros no contexto dos estudos organizacionais. Juntamente com Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta lutou pela autonomia dos estudos organizacionais brasileiros, sustentando, epistemologicamente, estudiosos com o interesse de construir uma pesquisa autônoma e local (ANDREWS, 2000; BARIANI, 2010; FILGUEIRAS, 2012; SOARES, 1995; TENÓRIO; PINHO, 2010). Na visão de Tenório (2010, p. 30), Guerreiro Ramos foi “o primeiro sociólogo brasileiro a preocupar-se com os estudos organizacionais, inclusive antecipando-se ao pensamento crítico anglo-saxão”. Ele foi assessor de presidentes da república, foi candidato a cargos eletivos e sua produção acadêmica não se limitava ao meio acadêmico, mas também publicava na grande imprensa (BARIANI, 2010; BOAVA; MACEDO; ISHIKAWA, 2010). Nas palavras de Schwartzman (1983, p. 30), “o trabalho intelectual de Guerreiro Ramos visava sempre um objetivo a curto prazo, era a tentativa de juntar um pensamento que fosse ao mesmo tempo acadêmico, erudito, e uma arma de ação política e de poder”.

A primeira obra a ser analisada nesta pesquisa é ‘A Redução Sociológica’. A obra consolida, em âmbito sistemático e científico, um esforço, sobremaneira na tentativa de criação de um pensamento sociológico nacional (AZEVEDO; ALBENAZ, 2010; BARIANI, 2005; BOAVA; MACEDO; ICHIKAWA, 2010; FARIA, 2009; LEITE, 1983). Segundo o autor, a redução sociológica consistia em “um método destinado a habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 54-55).

A base de inspiração da redução sociológica, segundo Faria (2009), é a consciência sistemática de que exista um pensamento sociológico alinhado com a perspectiva brasileira. Além disso, a concepção de Guerreiro Ramos (1965) busca contribuir no sentido de “integrar a disciplina sociológica nas correntes mais

representativas do pensamento universal contemporâneo” e, “formular um conjunto de regras metódicas que estimulem a realização de um trabalho sociológico dotado de valor pragmático quanto ao papel de que possa exercer no processo de desenvolvimento nacional” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 53).

A redução sociológica (GUERREIRO RAMOS, 1965) surge, então, como tese para a construção de uma base interpretativa da sociedade capaz de tornar sólida a mentalidade nacional (BARIANI, 2010; FILGUEIRAS, 2012). Em sentido geral, “consiste na eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 81). A redução não se restringe, pois, “no domínio restrito da sociologia, a redução é uma atividade metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 82); é uma atitude metódica. Não é tarefa espontânea a transplantação de conceitos ou práticas estrangeiras, mas, sim, uma atividade que requer uma atitude metódica em busca de um conhecimento mais profundo da prática social (GUERREIRO RAMOS, 1965).

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

Outra característica da redução sociológica é o fato de postular a noção de mundo. Admite-se um relacionamento recíproco entre consciência e os objetos. Nas palavras de Guerreiro Ramos (1965, p. 83), “o mundo que conhecemos e em que agimos é o âmbito em que os indivíduos e os objetos se encontram numa infinita e complicada trama de referências”. É necessário, à luz da redução sociológica, que o pesquisador busque referenciais culturais para que estipule os fins de sua pesquisa.

Ou seja, o sujeito não está desatrelado dos objetos que será interpretado. Segue-se, neste pressuposto, a contribuição da filosofia de Husserl, indicando que “a redução sociológica deve dar conta do fato de que a consciência ocorre à luz da reciprocidade de perspectivas” (FILGUEIRAS, 2012, p. 354).

Admite a impossibilidade de repetição do sentido de um objeto na realidade social, pois o contexto ou a perspectiva em que os objetos estão alocados os constituem. Considera-se, dessa maneira, que o contexto interfere no sentido que determinado objeto tem para determinada comunidade (GUERREIRO RAMOS, 1965). “O sociólogo chega à redução sociológica quando torna sua uma exigência de autoconfirmação surgida na sociedade em que vive” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 83). Isso significa dizer que a redução sociológica não se baseia na lucidez individual, pois está imanente na sociedade onde o sociólogo está inserido, ou seja, seus suportes são coletivos e não individuais.

Além disso, é um procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira. Segundo Guerreiro Ramos, não é necessário que o pesquisador se isole do conhecimento estrangeiro, nem exalte romanticamente a produção local, regional ou nacional. Fazer a redução, ao contrário, implica em utilizar-se da produção estrangeira como subsidiária para a produção local. Isto é importante, pois a transplantação de conceitos e práticas não é considerada subversiva. A redução sociológica contribui com o processo de como as transplantações são realizadas, ou seja, o intuito é submeter as transplantações a critérios seletivos apurados. Importa dizer que “conceitos e categorias importados devem ser reinterpretados pela cultura nacional, de forma a adequá-los ao seu conteúdo de sentido” (FILGUEIRAS, 2012, p. 354).

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

Em ‘A nova ciência das organizações’ Guerreiro Ramos (1989) visou produzir um modelo alternativo de pensamento capaz de romper com a síndrome psicológica

inerente à sociedade centrada no mercado. Na visão de Guerreiro Ramos (1989), a teoria organizacional dominante é ingênua. Esta ingenuidade advém de se basear na racionalidade instrumental que nutre o seu sucesso prático.

A racionalidade instrumental, ou razão formal, pode ser entendida como aquela que se determina pelo cálculo utilitário das consequências, visando um fim ou um resultado, sendo sua principal característica o fato de ser centrada no sistema de mercado. A racionalidade substantiva, ou razão de valor que será a base para o desenvolvimento da teoria substantiva da vida humana associada de Guerreiro Ramos, no segundo capítulo de 'A Nova Ciência das Organizações', tem como premissas ser independente das expectativas em relação ao sucesso e também não se caracteriza pela busca incessante pelo resultado, ou seja, pelo fim da ação. É na racionalidade substantiva que se evidencia o pensamento crítico, base da construção de uma nova ciência organizacional (GUERREIRO RAMOS, 1989).

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

Esta síndrome pode ser compreendida a partir de quatro categorias centrais, que são: a fluidez da individualidade, o perspectivismo, o formalismo e o operacionalismo (FARIA, 2009). Segundo Guerreiro Ramos, a fluidez da individualidade representava a busca incessante pela satisfação dos desejos individuais. Nela está presente o sentimento de que as coisas são transitórias, não tendo um propósito em si. Também é característica a busca dos indivíduos por

maximizar a utilidade, no intuito de alcançar seus desejos sucessivos de sucesso. Especificamente, não há significação do processo para o alcance desses desejos, mas sim sua finalidade. O perspectivismo se relaciona ao fato de o indivíduo ser levado

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

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

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

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

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

Para o autor, a política cognitiva está relacionada à interpretação distorcida da realidade que, consciente ou inconscientemente, favorece os interesses de agentes

relacionados ao mercado. Nesse sentido, a política cognitiva centra o psicológico da sociedade para os interesses do mercado, transformando os laços comunitários e a cultura de determinado tecido social em uma lógica instrumentalizada, destruindo a possibilidade de construir valores substantivos.

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

Guerreiro Ramos, no entanto, ao propor uma abordagem substantiva da organização, pretende amplificar a capacidade analítica dos teóricos e praticantes da ciência organizacional para que consigam analisar e compreender as contradições e paradoxos que a teoria organizacional de seu tempo produzia (FARIA, 2009; SOARES, 1995). Cabe considerar que a proposta de Guerreiro Ramos vai orientar a teoria organizacional a compreender que as necessidades humanas requerem múltiplos tipos de perspectivas. Formular condições operacionais peculiares a cada uma delas é uma necessidade, pois o sistema de mercado não consegue atender a todas as necessidades do homem. Significa dizer que os aspectos econômicos inerentes ao tempo e espaço vital, aos sistemas cognitivos e aos cenários sociais de determinada sociedade são apenas uma das possibilidades, dentre outras, para a compreensão de uma visão global da existência humana.

4. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa se caracteriza, predominantemente, como qualitativa. Em termos de coleta de dados baseou-se em pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas em profundidade, questionários online e observação direta (CRESWELL, 1997). A análise de documentos baseou-se naqueles disponíveis nos sites institucionais das organizações representativas dos municípios no Brasil – principalmente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e da Frente Nacional de Prefeitos (FNP). As entrevistas foram realizadas com gestores de municípios de Minas Gerais. Foram realizadas 25 entrevistas (quadro 02), tendo três delas ocorrido nas organizações representativas dos interesses municipalistas no Brasil – Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Associação Mineira de Municípios (AMM).

Quadro 02: Perfil dos Entrevistados

Cargo/função	Nível	Atuação	Código
Coordenador	Representação	Projetos	E1
Assessora	Representação	Projetos	E2
Assessora	Representação	Áreas técnicas	E3
Gestor	Município	Educação	E4
Prefeito	Município	Governo	E5
Secretária	Município	Turismo	E6
Secretária	Município	Governo	E7
Gestor	Município	Agricultura e meio ambiente	E8
Chefe gabinete	Município	Governo	E9
Secretária	Município	Saúde	E10
Gestor	Município	Agricultura	E11
Secretário	Município	Cultura	E12
Secretário	Município	Finanças	E13
Prefeito	Município	Governo	E14
Chefe de Gabinete	Município	Governo	E15
Assessor	Município	Jurídico	E16
Secretário	Município	Governo	E17
Secretária	Município	Educação	E18
Secretária	Município	Administração	E19
Chefe de gabinete	Município	Governo	E20
Vice-prefeito	Município	Governo	E21
Secretária	Município	Educação, turismo e esporte	E22
Chefe de gabinete	Município	Governo	E23
Secretário	Município	Governo	E24
Secretária	Município	Desenvolvimento econômico	E25

Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira rodada de entrevistas foi realizada com os membros da FNP em julho de 2016. Em seguida, iniciou-se a pesquisa de campo nos municípios selecionados. No meio deste processo agendou-se a entrevista na Associação Mineira de Municípios (AMM), que foi uma parceria estratégica nesta pesquisa, porque a assessora disponibilizou uma lista de e-mails dos representantes de todas as associações representativas municipais microrregionais do estado de Minas Gerais. De posse destas informações, elaborou-se um questionário semiestruturado *on-line*, a partir dos aspectos teóricos e já com a inclusão de informações importantes do campo, que foi enviado para todas essas associações representativas. Diante desta operacionalização foram pesquisados, a partir de dados primários, 53 municípios mineiros e 64 atores respondentes. Além disso, foi analisada uma quantidade considerável de dados bibliográficos, documentais e de observação direta (que foi instrumentalizada pela construção de 19 diários de campo contendo detalhes de cada município pesquisado).

Para a análise dos dados utilizou-se da técnica de análise de conteúdo do material (BARDIN, 2011). A compreensão da análise de conteúdo como mecanismo para assegurar a objetividade e a subjetividade torna essa estratégia metodológica importante para esta pesquisa. A análise dos dados foi operacionalizada a partir de cinco categorias analíticas elaboradas a partir do arcabouço teórico a seguir: a) fortalecimento da mentalidade nacional; b) subsidiariedade da produção intelectual estrangeira; c) racionalidade organizacional; d) política cognitiva organizacional; e) paroquialismo. Para fins de análise as diferentes técnicas de coleta e análise de dados foram submetidas ao processo de triangulação (CRESWELL, 1997; STAKE, 1995).

5. Delimitações do ESP nas organizações Públicas municipais no Brasil

A administração pública no Brasil passa por um momento de mudança que fundamentalmente acarretará impactos nas organizações, atores, discursos e sistemas pertencentes ao contexto público brasileiro. No âmago do seu desenvolvimento, o debate técnico, político, econômico e moral chega ao seu ápice em 2016 com a discussão de maior responsabilização dos gestores, pelo agravamento da corrupção e pela política de cortes orçamentários que tem gerado impactos conflitantes no bojo da arena política e administrativa brasileira.

O agravamento contínuo da situação política e econômica do Brasil e sua influência no contexto dos municípios brasileiros tem sido objeto de discussão.

Segundo FNP (2015), “é nas cidades [...] que os efeitos de uma crise política e econômica são sentidos de forma mais aguda, principalmente para as camadas menos favorecidas da população” (FNP, 2015b, p. 1). Frente à este fato, tem sido fortalecida uma esfera pública de discussão do papel dos governos subnacionais no Brasil, sobretudo no contexto municipal, no intuito de promover a pauta municipalista no Brasil mediante negociações para que sejam votados projetos no Congresso Nacional voltados para os interesses municipais.

Um dos temas associados ao movimento municipalista atual é o papel dos municípios frente à demanda por maior profissionalização da gestão pública local. Na visão de CNM (2008), um novo cenário se consolidou para a gestão pública municipal. As características deste novo contexto são a sofisticação das tecnologias gerenciais e da estrutura organizacional e as crises econômicas e sociais. Estas impactam a atuação do gestor público local, sobretudo no que tange à sua capacidade de conduzir o planejamento governamental. As mudanças no contexto municipal são uma tendência que ocorre no contexto da gestão pública no mundo (FARAZMAND, 2012). Tanto no contexto tecnológico como no contexto gerencial, vê-se, nesta perspectiva, o próprio futuro da administração pública, pautada na implementação de práticas gerencialistas/empreendedoras e o uso frequente da tecnologia.

Frente à evidência do contexto supracitado, há desafios importantes para o gestor público municipal no Brasil. Dentre os principais, segundo os dados da pesquisa de campo podem-se destacar aqueles encontrados no quadro 03.

Quadro 03: Principais desafios enfrentados pelos municípios

Desafios	Breve descrição
Captação de recursos	○ Dificuldades em captar recursos que vão para além dos repasses previstos.
Dificuldades em estabelecer uma razoabilidade nas relações governamentais	○ O diálogo entre os entes municipais, estaduais e federais não apresenta uma perspectiva clara. Em muito dos municípios, o contato com as outras esferas governamentais depende da figura de um ator político.
Participação social efetiva	○ Nos municípios pesquisados, no geral, o debate sobre a participação e do espírito cívico ainda é periférico. Na maioria deles ainda há a necessidade de os munícipes compreenderem o exercício da cidadania para além de benefícios privados.
Capacitação técnica dos gestores	○ Há necessidade latente de capacitação técnica dos gestores. Na maioria dos municípios, esses desconhecem de várias técnicas disponíveis para a gestão municipal.
Relações político-partidárias ainda muito presentes na realidade municipal	○ O debate político ainda é direcionado pelas categorias do modelo patrimonialista de gestão (DAMATTA, 1980; FAORO, 2000; HOLANDA, 1995; LANNA, 1995).

Necessidade de uma representatividade municipal mais efetiva	○ A atuação das representatividades, na maioria das vezes, não é efetiva em relação aos anseios dos gestores públicos pesquisados.
Estabelecimento de foco em resultados	○ Alta taxa de desconhecimento da importância de planejar e monitorar a administração pública.
Altos cortes orçamentários em nível municipal	○ Crise econômica tem afetado os repasses aos municípios.

Fonte: Elaborado pelo autor. Resultados da Pesquisa.

É latente a necessidade de capacitação dos gestores públicos municipais. A capacidade técnica, nesse sentido, inclusive, é uma das prerrogativas do ESP na literatura pesquisada, pois a capacidade de inovar, buscar oportunidades, alcançar níveis elevados de produtividade e eficiência, bem como criar valor público para a sociedade, depende do entendimento dos instrumentos de gestão presentes no ambiente da administração pública atual (CURRIE et al., 2008; DIEFENBACH, 2011; KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009; KLEIN et al., 2010; MORRIS; JONES, 1999; OSBORNE; GAEBLER, 1994). Isto quer dizer que a cultura de resultados no setor público demanda gestores cada vez mais capacitados e inteirados da dinâmica de gestão presente no setor público. Para E4 o que impede a profissionalização dos servidores, no atual momento, é a falta de recursos disponíveis, ou seja, o fato de o município ter que captar recursos para investir em novos projetos. Também há dificuldades em recrutar e selecionar profissionais capacitados e comprometidos com uma gestão pública de qualidade.

Vários entrevistados também dão destaque para a questão financeira dos municípios. Neste contexto E10, E11 e E20 dão destaque à dificuldade de cumprir a folha de pagamento dos funcionários da prefeitura; E21 e E22 destacaram que a falta de recurso inviabiliza, principalmente, a capacitação dos gestores públicos municipais, o que segundo E21, é fundamental para conseguir angariar recursos alternativos. Para E10, a maior dificuldade do município é gerar renda para que os produtores tenham um ambiente mais propício para a geração de empregos e a aquisição de matéria-prima. E11 mencionou que as dificuldades vêm dos repasses estabelecidos pelo governo federal e estadual. Segundo o entrevistado, o corte nos repasses do Fundo de Participação Municipal (FPM) está levando municípios a uma dificuldade muito grande de empreender em obras (tem projetos, mas não tem recurso). Os cortes pressionam o município a atuar com recurso próprio, ou seja, fazem com que o gestor atue de forma empreendedora, já que, muitas vezes, os repasses do governo federal e estadual não colaboram.

Outro fator de destaque no Quadro 04 é a necessidade de ações mais efetivas, no que tange às relações intergovernamentais. Inclusive, discute-se a temática do federalismo e da descentralização das políticas públicas no Brasil. Segundo os entrevistados, a relação entre receitas e despesas no país deixa os municípios suscetíveis aos repasses governamentais. Nesse sentido, evidenciam que a descentralização das responsabilidades municipais não acompanha a relação da arrecadação de recursos, ou seja, na visão dos gestores, este descompasso deve ser pauta de discussão no Congresso, principalmente pelas entidades representativas. E24 apresenta um desafio incremental para os gestores locais: a dependência do poder público com as empresas locais. Isto torna pernicioso a relação, segundo os gestores entrevistados, pois a agenda do executivo e legislativo local passa a ser direcionada pelos interesses do empresariado, já que, muitas vezes, por falta de outros recursos, essas empresas empregam boa parte da comunidade local.

Além dos problemas já citados, vale destacar o que segundo E4 menciona como um desafio bastante central para o desenvolvimento da gestão dos municípios atuais. Segundo E4 ainda vigora neste contexto um compromisso político muito forte (entenda como troca de favores). Corroborando com este argumento, E1 acrescentou: “há uma questão de política, né?! Um compromisso político (que, de certa forma, reflete o paternalismo), mas em relação à situação jurídica, hoje, a gente tem que ter um certo padrão né?!”.

Esta dependência política também pode ser vista no relacionamento da gestão municipal com membros do legislativo. É notória, como dito anteriormente, a ênfase dos gestores municipais no que diz respeito à questão financeira. Para romper com essa problemática e obter novos recursos para o município uma prática muito comum nos municípios pesquisados é o fortalecimento político de “apadrinhamento” de deputados, para a busca de novos recursos. Segundo E12 “aqui tem vários projetos de emenda parlamentar. O orçamento, hoje, tanto do estado quanto da União, é 70% voltado a projetos que o município desenvolve e 30% de emenda parlamentar”.

Fica evidente, na pesquisa realizada, que os gestores públicos, para conseguirem lidar com a falta de orçamento, buscam recursos por meio de repasses de deputados. No entanto, esta troca revela uma articulação perigosa para os gestores municipais e sobretudo para o fortalecimento da democracia. Em troca, esse apadrinhamento gera compromissos políticos de campanha eleitoral para os gestores

públicos, ou seja, a relação de troca passa a ser baseada no clientelismo e no personalismo (DAMATTA, 1980; NUNES, 2010). Segundo E17, o deputado que apoia o município consegue viabilizar recursos para obras, para novos investimentos em frotas ambulatoriais e para a construção de quadras. No entanto, permanece nesta relação certa ‘dívida’ simbólica com esse membro do Legislativo que, no futuro, reverte em apoio à sua campanha, conforme destacado no trecho a seguir. Nas palavras do entrevistado “esta prática nos faz ser reféns dos deputados e esse apadrinhamento impede os municípios de crescerem”.

Apesar de haver um interesse bem direcionado para os aspectos de gestão e pela questão financeira, observa-se no entanto, no Quadro 04, que há carência de uma transformação das relações existentes entre o Estado, a sociedade e a própria gestão pública. Neste debate algumas discussões são relevantes. Uma delas é a participação social (PERES JÚNIOR; PEREIRA, 2014; TENÓRIO, 2005). Os municípios ainda carecem de maior participação social, sobretudo nos aparatos institucionalmente estabelecidos como os conselhos gestores e também o planejamento participativo. Neste contexto, E6 e E7 mencionaram que, na implementação de políticas públicas nos municípios, o diálogo com a sociedade ainda é ínfimo. Segundo E7

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

Na perspectiva de E8 sobre a participação civil, o gestor mencionou que as pessoas são até participativas, no entanto, estão desacreditadas quanto à efetividade de sua participação. Segundo o gestor, em decorrência dessa gestão centralizada e da falta de incentivo a uma participação ativa, há pouco interesse da sociedade em participar e obter seus benefícios de uma cidadania ativa. Mais uma vez, a afirmação de que é necessária uma postura distinta do poder público, no que tange ao fortalecimento de uma cidadania ativa, é vista na fala de E8. Ao não estimular esse tipo de mentalidade, o discurso dos gestores municipais torna-se resignado e carregado de desinteresse, como visto na fala de E4 e de E11, respectivamente: “não,

isso não ocorre aqui não”; “infelizmente, no interior, a população vê a prefeitura como um cabide eleitoral”.

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

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

O conselho na cidade do interior é quase que meramente de caráter de aprovação. A gente já leva a coisa pronta para o conselho aprovar ou não. Iniciativa dos conselhos é quase inexistente. Primeira coisa que você ouve de uma pessoa convidada a ser conselheiro é se ele vai receber pelo trabalho. [...] **É engraçado como as pessoas não estão preocupadas com a qualidade do ensino do município.** Eles avaliam a educação bem, mas nós temos uma triste realidade. Nós temos um dos piores ensinos da região. (E5, grifo nosso).

Com base no diagnóstico dos principais desafios que estão presentes nos municípios pesquisados, é possível perceber, conforme destacado no início desta

seção, que ainda os gestores públicos dão ênfase considerável à perspectiva econômica, ou seja, o enclave do mercado ainda é o elemento central para a ação empreendedora dos gestores das organizações públicas estudadas (GUERREIRO RAMOS, 1989). Uma questão que se impõe neste cenário é a necessidade de melhoria dos serviços públicos e a articulação da qualidade da gestão pública a indicadores de eficiência e eficácia (HOOD, 1991).

O discurso que permeia no contexto pesquisado vai ao encontro das premissas estabelecidas pela *New Public management*, ou seja, prevalece como categoria central uma gestão pautada na racionalidade instrumental (conforme aponta Guerreiro Ramos, ingênua). Isso direciona a incorporação do ESP para as questões fiscais e financeiras, desconsiderando os processos sociais inerentes à administração pública como a questão da participação, do civismo e, até mesmo, a efetivação de um *ethos* republicano (DENHARDT, 2012; PAULA, 2005). O discurso do ESP pautado na racionalidade instrumental fortalece a perspectiva de que a ação dos empreendedores públicos pode ser realizada da mesma maneira que a ação dos empreendedores privados (intraempreendedores) fortalecendo o discurso privado no contexto dos municípios (SIQUEIRA; MENDES, 2009).

Sobre esse assunto, E3 evidenciou que o principal desafio para as organizações representativas do interesse municipal é trazer soluções para os problemas enfrentados pelos municípios atuais, ou seja, atuar na mediação entre os produtos oferecidos e a capacidade dos gestores públicos locais de aplicá-los. Como demonstrado, o foco passa, principalmente, para a questão econômica orçamentária. Nas palavras da entrevistada “o desafio é pensar em soluções para os municípios, porque a nossa dificuldade, hoje, é orçamentária. O grande desafio em Minas Gerais é a dificuldade orçamentária” (E3). Além disso, segundo a entrevistada, as prefeituras dos municípios mineiros, na maioria das vezes, atuam sem uma equipe e uma capacidade técnica efetiva, e ainda lidam com questões político-partidárias que ainda são latentes neste contexto, no qual prefeitos que, quando bem intencionados, têm dificuldade de compreensão da gestão pública e, muitas vezes, mal intencionados, visando, exclusivamente, se beneficiar da sua vida privada, desses mandatos, diz a assessora. Isso, na visão de Diefenbach (2009), é um dos riscos inerentes à visão instrumentalizada da *New Public Management*, pois, ao trazer para o centro da administração pública a variável gestão, a reboque, as questões políticas, sociais e

culturais, passa-se à periferia da discussão. Consequentemente ao tomar o ESP pelo viés instrumental é catalisar o distanciamento das organizações públicas do interesse real interesse dos cidadãos. No âmbito de todas estas potencialidades do ESP, vale alertar sobre a necessidade de conciliar os valores democráticos fundamentais de prestação de contas, participação dos cidadãos, formulação de políticas públicas voltadas para o bem público com as políticas e as estratégias de implementação do ESP nas organizações públicas. Conciliar o ESP com o *ethos* da administração pública, dessa maneira, implica, segundo Bellone e Goerl (1992), a criação de um espírito cívico para que o empreendedorismo seja fortalecido por uma cultura de cidadania ativa marcada pela participação política, cívica e social.

6. Conclusões

Ao colocar em destaque o debate sobre a incorporação do empreendedorismo na gestão pública municipal no Brasil, sobretudo com um olhar crítico/reflexivo direcionado para a atuação de gestores (empreendedores públicos) de governos subnacionais, esta pesquisa contribui para um escasso e necessário debate no campo de estudo da administração pública que é a gestão pública municipal. Como visto em seções anteriores os estudos sobre o empreendedorismo nas organizações públicas em sua maioria advém de uma literatura internacional retratando a realidade de países da Europa e dos Estados Unidos da América (EUA). Nesta vertente anglo-saxão e eurocêntrica reside o primeiro desafio para a análise do ESP no contexto brasileiro: a transposição do conhecimento formado e concebido para um contexto de países desenvolvidos e de centro.

Trata-se da compreensão de que é necessário romper com a apropriação irreflexiva do conhecimento internacional para que haja a obtenção do que é essencial (substantivo) do conceito e assegure as práticas sociais pertinentes no contexto onde será aplicado. Especificamente, trata-se da formação de um pensamento criticamente consciente de que o desenvolvimento de práticas empreendedoras na gestão pública no Brasil deve não somente levar em conta os fundamentos técnicos desenvolvidos para os países de centro e levar também em conta as características da cultura, política e sociedade local. Neste sentido, cabe a quem está realizando o processo de transposição absorver os valores sociais compartilhados entre o significado do ESP, no contexto internacional, e, mais especificamente, o significado que os gestores sociais tomam para o ESP.

Apesar desta constatação, na amostra pesquisada, observa-se que os gestores não têm levado em consideração uma postura sistemática na transposição dos conceitos e práticas advindas do contexto internacional. Vê-se a proliferação de um discurso e de práticas sociais que direcionam a incorporação do empreendedorismo público como elemento retórico e legitimador de interesses políticos. O empreendedorismo passa a ser visto de uma maneira instrumentalizada e na visão dos entrevistados como ferramenta de promoção de quem está à frente da administração pública, isto é, do interesse particular. Na maioria das vezes não se questiona se a gestão municipal tem estrutura capaz de apropriar os conceitos e práticas definidos no contexto internacional – principalmente a capacidade técnica e estrutura administrativa. À despeito dessa necessidade, toma-se o conhecimento internacional como dado e busca-se, a partir de cartilhas e prescrições, ensinar os gestores públicos locais a buscarem novas formas de gestão – eis o gerencialismo.

Busca-se incessantemente por uma cultura de resultados. O que direciona a apropriação de uma cultura empreendedora não é a busca por uma melhor qualidade do atendimento à sociedade, ou a implementação de políticas públicas efetivas, mas sim a possibilidade de distinção governamental (leia-se do prefeito). Essa cultura contraditória ao invés de garantir melhores resultados para a gestão municipal e sociedade local, acaba por evidenciar os dilemas e mazelas da administração pública municipal sobretudo no que tange aos interesses envolvidos neste contexto (vide relações com os “padrinhos”). Deste modo, as organizações municipais passam a favorecer os interesses de agentes do mercado, transformando o contexto da administração pública local contrária ao fortalecimento de uma cidadania ativa e também de uma cultura democrática equitativa.

Ao optar por uma cultura de resultados (instrumentais) as organizações municipais passam a ser perenes à síndrome comportamentalista e suas contradições. Ou seja, ao olhar para a perspectiva do mercado, os gestores públicos municipais deixam escapar a oportunidade da criação de alternativas de desenvolvimento para o município. Isto quer dizer que esta visão, sobretudo, corrompe os ganhos coletivos, tornando o interesse dos governantes distante do interesse da comunidade afetada. Em outras palavras, por não buscarem a essência (substantividade) dos conceitos e práticas de empreendedorismo no setor público do contexto internacional os gestores públicos municipais no contexto analisado

favorecem os interesses de agentes relacionados ao mercado transformando os laços comunitários e a cultura (*ethos* republicano) da administração pública em uma lógica instrumentalizada, obstruindo possibilidades de construir valores substantivos locais.

As análises realizadas nesta pesquisa reforçam o entendimento do caráter paroquial do empreendedorismo (repetição dos conceitos e modelos difundidos no contexto internacional) nas organizações públicas pesquisadas. Observou-se que a política cognitiva dos atuais empreendedores públicos municipais é direcionada pela perspectiva do mercado e dos resultados, que de acordo com o enfoque teórico utilizado, é fonte de ingenuidade para a atuação dos gestores. Na análise crítica efetuada toma-se o ESP como elemento contraditório. Apesar de ser posto na literatura internacional como elemento crucial para o desenvolvimento de políticas públicas inovadoras e comportamentos empreendedores, no contexto analisado, é fonte de promoção dos interesses particulares e de conotações político/partidárias.

Referências

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, 1., 2001, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2001. 1 CD-ROM.
- ANDREWS, C. W. Revisiting Guerreiro Ramos's new science of organization through Habermasian lenses: a critical tribute. **Administrative Theory & Praxis**, Davis, v. 22, n. 2, p. 246-272, 2000.
- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 1998.
- AZEVEDO, A.; ALBENAZ, R. O. A redução sociológica em status Nascenti: os estudos literários de Guerreiro Ramos publicados na Revista Cultura Política. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 47-68, jan./mar. 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 223 p.
- BARIANI, E. O longo caminho: Guerreiro Ramos e a sociologia da administração antes de A Nova Ciência das Organizações. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 17-28, jan./mar. 2010.
- BARIANI, E. Nacional por depuração: Guerreiro Ramos e a redução sociológica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 28, p. 105-118, 2005.
- BAVA, S. C. A reapropriação das cidades: a democratização e a descentralização das cidades são uma resposta à crise de governabilidade que o predomínio da lógica de mercado impôs aos governos e à sociedade. **Cadernos Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 2, p. 18-21, 2001.
- BELLONE, C. J.; GOERL, F. Reconciling public entrepreneurship and democracy. **Public Administration Review**, Washington, v. 52, p. 130-134, 1992.

BOAVA, D. L. T.; MACEDO, F. M. F.; ICHIKAWA, E. Y. Guerreiro Ramos e a fenomenologia: redução, mundo e existencialismo. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 69-83, jan./mar. 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nova administração pública: gestão municipal e tendências contemporâneas**. Brasília, 2008. 64 p.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions**. Thousand Oaks: Sage, 1997. 448 p.

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

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. 368 p.

DENHARDT, R. **Teoria geral de organizações públicas**. 4. ed. São Paulo: Thomson/Wadsworth, 2012. 113 p.

DIEFENBACH, F. E. **Entrepreneurship in the public sector: when middle managers create public value**. Saint Gallen: Gabler Verlag Wiesbaden, 2011. 230 p.

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

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

ENGEL, E.; FISHER, R.; GALETOVIC, A. Privatizing highways in the United States. **Review of Industrial Organization**, Amsterdam, v. 29, n. 2, p. 27-53, Sept. 2006.

FARAZMAND, A. The future of public administration: challenges and opportunities: a critical perspective. **Administration & Society**, Newbury, v. 44, n. 4, p. 487-517, 2012.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2, 929 p.

FARIA, J. H. de. Consciência crítica com ciência idealista: paradoxos da redução sociológica na fenomenologia de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 420-446, set. 2009.

FILGUEIRAS, F. de B. Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 347-363, maio/ago. 2012.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Carta aos candidatos à Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2015a.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Carta da FNP à sociedade brasileira**. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2015b.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989. 209 p.

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983. 390 p.

- GUERREIRO RAMOS, A. **A redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965. 273 p.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 249 p.
- HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, London, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination? **Journal of Small Business and Enterprise Development**, Bingley, v. 16, n. 1, p. 26-46, 2009.
- KLEIN, P. G. et al. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Review**, Malden, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2010.
- LANNA, M. P. D. **A dívida divina**: troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: UNICAMP, 1995. 249 p.
- LEITE, J. C. do P. Guerreiro Ramos e a importância do conceito de redução sociológica no desenvolvimento brasileiro. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-83, jan./mar. 1983.
- LEYDEN, D. P.; LINK, A. N. **Public Sector Entrepreneurship**: U.S. Technology and Innovation Policy. Oxford University Press, 2015, 250, p.
- MORAIS, M. C. A. et al. Polissemias do empreendedorismo no setor público. **REGPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 141-166, jan. 2015.
- MORAIS, M. C. A.; VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. Meta-análise da produção científica internacional sobre empreendedorismo no setor público: o que tem sido escrito acerca disso? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-18.
- MORRIS, J. C. Government and market pathologies of privatization: the case of prison privatization. **Politics & Policy**, Atlanta, v. 35, n. 2, p. 318-341, May 2007.
- MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, San Francisco, v. 24, n. 1, p. 71-79, 1999.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 89 p.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994. 436 p.
- OSTROM, E. **Public entrepreneurship**: a case study in ground water basin management. 1964. 698 p. Thesis (Ph.D. in Polity Science) - University of California, Los Angeles, 1964.
- OLIVAL, A. de A.; SPEXOTO, A. A.; RODRIGUES, J. A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território

Portal da Amazônia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, dez. 2007.

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

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R. Abordagens teóricas da gestão social: uma análise de citações exploratória. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 221-236, jun. 2014.

PIZZA JÚNIOR, W. Guerreiro Ramos, administração e ciências sociais. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 201-208, jan./mar. 2010.

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

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 3, p. 241-250, jul./set. 2009.

SHOCKLEY, G. E.; FRANK, P. M.; STOUGH, R. R. Toward a theory of public sector entrepreneurship. In: ANNUAL MEETING: BIG IDEAS IN A SMALL WORLD, 7., 2002, Boston. **Proceedings...** Boston: NCIIA, 2002. 1 CD-ROM.

SOARES, L. A. A. Guerreiro Ramos: a trajetória de um pensamento. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 33-50, abr./jun. 1995.

SCHWARTZMAN, S. Painel sobre a contribuição de Guerreiro Ramos para a sociologia brasileira. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 10-34, 1983.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995. 192 p.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TENÓRIO, F. G. O drama de ser dois: um sociólogo engratado. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 29-46, jan./mar. 2010.

TENÓRIO, F. G.; PINHO, J. A. G. de. Apresentação. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 1, jan./mar. 2010.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 5, p. 101-124, 2005.

WAGNER, R. E. Pressure groups and political entrepreneurs: a review article. **Papers on Non-Market Decision Making**, Richmond, v. 1, n. 1, p. 161-170, 1966.