

ATUAÇÃO DE EMPREENDEDORES PÚBLICOS NA FORMULAÇÃO DE UM PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO JUVENIL

PUBLIC ENTREPRENEURS ACTING IN THE PROGRAM FORMULATION TO SUPPORT YOUTH DEVELOPMENT

Data de submissão: 02/08/2013

Aceite: 29/05/2015

Tamiris Cristhina Resende¹

Magnus Luiz Emmendoerfer²

Josiel Lopes Valadares³

Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima⁴

RESUMO

O objetivo principal deste estudo é compreender a atuação de empreendedores públicos na fase de formulação da política pública que resultou em um Centro de Formação e Experimentação Digital em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. O contexto da criação de tal centro é o da implementação do Programa Estado para Resultados (EPR) que deu origem aos cargos de Empreendedores Públicos (EPs), profissionais de alto nível técnico e gerencial, contratados para apoiar os projetos e programas do governo. Aplicou-se a técnica de Análise de Conteúdo a partir de dados coletados em bibliografias, documentos e entrevistas com EPs que participaram da fase de formulação dessa política pública na cidade de Belo Horizonte. Como resultado, fica evidente que, embora os Empreendedores Públicos sejam bons executores da política pública, eles não são necessariamente bons formuladores. A despeito disso, são creditados os resultados da política pública à capacidade de formação de redes, inovação e foco nos resultados desses profissionais.

Palavras-Chave: Empreendedorismo no Setor Público, Gestão Pública, Ciclo Político.

1 Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, UFV e mestrado em andamento em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, FJP. Belo Horizonte. Minas Gerais. Brasil. E-mail: tamiriscristhina@gmail.com

2 Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC e doutorado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. Viçosa. Minas Gerais. Brasil. E-mail: magnus@ufv.br

3 Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, UFV, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, UFV e doutorado em Administração pela Universidade Federal de Lavras, UFLA. Viçosa. Minas Gerais. Brasil. E-mail: adm_josiel@yahoo.com.br

4 Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, UFV, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC. Viçosa. Minas Gerais. Brasil. E-mail: afonsoli@ufv.br

ABSTRACT

The main objective is to comprehend the acting of public entrepreneurs in the public policy formulation stage which resulted in a Training and Digital Experience Center in Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil. The context of the creation of such a center is the implementation of the State Program for Results (EPR) that gave rise to positions of Public Entrepreneurs (PEs), high professional technical and management level, hired to support the projects and government programs. The content analysis technique was applied from data collected in bibliographies, documents and interviews with PEs who participated in the formulation stage of this public policy in the city of Belo Horizonte. As results, it was evident that although the Public Entrepreneurs are good performers of public policy, they are not necessarily good makers. Nevertheless, credited the results of public policy to the networks training capacity, innovation and focus on the results of these professionals.

Keywords: *Entrepreneurship in the Public Sector, Public Management, Policy Cycle.*

1 INTRODUÇÃO

A questão do jovem é central para a gestão pública atual. A juventude representa o momento da existência humana no qual os sonhos, a utopia, a proatividade e também a força tem seu momento ápice. É também na juventude o momento crucial para a formação de um futuro promissor ou até mesmo não tão desejado. Segundo dados do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada – IPEA (2009, p. 30), os jovens se tornaram um tema social no Brasil a partir de duas abordagens principais: “De um lado, pela via dos ‘problemas’ [...] De outro lado esta juventude foi tradicionalmente tematizada como fase transitória para a vida adulta [...] no sentido de ‘preparar o jovem’ para ser um adulto socialmente ajustado e produtivo”. Com base nisso observa-se que é de suma importância que a gestão pública tenha cuidado especial com os jovens, no que se refere às questões como trabalho, desigualdade, discriminação, fragilização social, pobreza, desamparo familiar, dentre outras problemáticas que podem tornar a sociabilidade do jovem mais hostil e vulnerável.

A ação do Estado, neste sentido, está relacionada à formulação e implantação de políticas públicas (SECCHI, 2010). Segundo Keinert (2007) é possível ver a ação do Estado por meio de duas vertentes, a Estadocêntrica e a Sociocêntrica. Quando se olha para a matriz Estadocêntrica as políticas públicas passam a refletir os interesses dos governantes em detrimento dos interesses da sociedade. Na matriz Sociocêntrica ocorre uma mudança de eixo e passa-se a observar uma sociedade mais empoderada e capaz de coproduzir na formulação de políticas. No contexto da Juventude é possível analisá-la sob essas duas perspectivas. Além disso, a concretização de políticas públicas neste contexto está associada à capacidade da Administração Pública, entendida como o aparelho do Estado, ou seja, o arcabouço institucional, técnico e político que contribui para a condução de determinado governo e Estado (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Sob uma abordagem epistemológica, observa-se que na administração pública é possível visualizar pelo menos quatro modelos que denotam características próprias de administrar as organizações públicas. O modelo patrimonial (FAORO, 2000; NUNES, 2010), o modelo burocrático (WEBER, 1999), o modelo gerencial (HOOD, 1991; POLLITT, 2000) e mais recentemente o modelo da Gestão Social (TENÓRIO, 1998) ou Modelo Societal (PAES DE PAULA, 2005) também conhecido como Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012).

Nos últimos anos, no entanto, têm-se visto um grande clamor por adotar a administração pública gerencial nos governos. Influenciados pelos ideais da *New Public Management* (HOOD, 1991; OSBORNE e GAEBLER, 1994; POLLITT, 2000) e pela onda de reformas administrativas em todo o mundo (KETTL, 2006) os governos passaram a adotar o modelo gerencial como principal lente de boas práticas para a gestão governamental. Não se pode furtar de dizer que a construção da *New*

Public Management e também da filosofia do *Governo Empreendedor* é marcada por um apelo ideológico e hegemônico disseminado pela filosofia neoliberal a partir dos anos 1980 que privilegiou a ação do Estado deixando de lado a participação social por meio de grupos organizados na gestão pública (PAES DE PAULA, 2005). Representados, principalmente pela vertente anglo-saxã liderada pelo então presidente Ronald Reagan e pela vertente europeia liderada por Margaret Thatcher o modelo de administração pública gerencial ficou caracterizado pela incorporação das técnicas gerenciais no setor público, pela ampla difusão do tecnicismo e pelo fortalecimento de elites (por meio do insulamento burocrático) do governo (VALADARES, 2013).

Especificamente, para esta corrente, a organização pública deve ser concebida, estruturada, gerida e orientada para o mercado, ou seja, no setor público, devem-se utilizar conceitos da gestão privada tais como o desempenho, a redução de custo, a eficiência, a produtividade e visão focada nos clientes (HOOD, 1991; COHEN *et al.*, 1999). Diefenbach (2009) destaca que, durante muitos anos, os defensores da Nova Administração Pública discursavam que a mesma se comprometeria a melhorar os serviços públicos, tornando as organizações deste setor muito mais atrativas. Neste sentido, a administração pública gerencial se comprometeria com o “desenvolvimento de estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 9).

Dentro dessa perspectiva, a partir de 2003 ocorreu em Minas Gerais o “Choque de Gestão”, definido por Vilhena, Martins, Marini e Guimarães (2006, p.21) como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”, que foi implantado em duas gerações ou etapas. Em 2007, como fruto da segunda geração do Choque de Gestão, 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 foram denominados Empreendedores Públicos pela Lei Delegada nº174/2007 que criou este cargo no Governo de Minas Gerais.

Os candidatos ao cargo de Empreendedor Público, que a partir deste momento nesta pesquisa será abreviado como “EP”, foram submetidos a um processo de seleção semelhante aos adotados na iniciativa privada para que suas habilidades fossem testadas durante a seleção. Estes participaram também de um Programa de Desenvolvimento com intuito de torná-los capazes de buscar os objetivos e metas estratégicas do governo. Eles tiveram seu desempenho monitorado e remuneração variável de acordo com o desempenho (EMMENDOERFER e VALADARES, 2014).

Ainda no programa Estado para Resultados, havia o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023 no qual os jovens foram identificados como um dos destinatários prioritários das políticas públicas, sendo incorporados na estratégia de governo. Sendo assim, dentre os projetos integrantes da área de resultados “Protagonismo Juvenil”, se encontrava o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), o projeto estruturador do Centro da Juventude de Minas Gerais na revisão do PPAG de 2008-2011.

Nesse sentido, com o alto índice de violência e desemprego existente na época, associado à juventude na Grande Belo Horizonte, de acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Fundação João Pinheiro (MINAS GERAIS, 2007b), cerca de 47,6% dos jovens entre 15 e 17 e 21,6% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos estavam desempregados em 2007, ano em que a política pública começou a ser idealizada, tendo como eixo norteador a arte e a cultura digital. Para tanto, empreendedores públicos foram contratados pelo governo de Minas para criarem um Centro de Formação e Experimentação Digital para combater esses problemas identificados pelo Estado. Com uma abordagem multicêntrica de políticas públicas, esse projeto integra uma relação público-privada com seus parceiros, envolvendo Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs) e empresas, que atuam como mantenedoras.

Dado o que foi apresentado, surgem as principais questões norteadoras deste artigo: Quais as implicações da atuação dos EP's na fase de formulação dessa política pública? Quais são os conflitos e consequências da atuação dos EP's nessa fase? Assim, o objetivo deste artigo é compreender a atuação do empreendedor público no processo de formulação do Centro de Formação e Experimentação Digital para a juventude em Minas Gerais.

O artigo focalizou a fase de planejamento de um novo arranjo institucional, o Centro de Formação e Experimentação Digital e buscou compreender a atuação de novos recursos humanos (EP's) do Estado nessa fase. Vale destacar que em termos empíricos, estudos com essa proposição ganham relevância no sentido de identificar formas inovadoras de gestão para a Administração Pública no país e contribuir para o avanço da mesma no tocante ao estudo de formas de gerenciamento das políticas públicas adotadas no Brasil para a mitigação de problemas sociais. Em termos teóricos, esta pesquisa soma-se aos esforços de pesquisadores nacionais e internacionais referenciados neste artigo que buscam compreender e teorizar sobre empreendedorismo na Administração Pública.

A discussão deste tema é incipiente e recente nas agendas de pesquisa no Brasil, carecendo de evidências empíricas para sustentar e ampliar a construção de teorizações sobre o tema, que possui ainda poucos resultados de pesquisa científica publicada. Assim, descrever aplicações relacionadas ao empreendedorismo na Administração Pública possibilita identificar argumentos que possam amparar de modo teórico esta tendência mostrando as possíveis limitações, na orientação dos rumos da Administração Pública Contemporânea, com vistas à sua eficiência, eficácia e efetividade. Neste sentido, os esforços de ações empreendedoras no setor público em organizações públicas e em prol do bem comum, por meio de sua associação com políticas públicas de cunho social, podem revelar novas práticas de gestão e de contratualização para resolver problemas públicos existentes na relação entre Estado e Sociedade.

Para tanto, a seguir foram expostos os fundamentos teóricos sobre o tema no contexto em estudo que nortearam a operacionalização desta pesquisa a fim de se avançar na construção de conhecimentos na área de administração pública frente às questões empíricas e teóricas apresentadas.

2 DISCUSSÕES SOBRE EMPREENDEDORISMO NO SETOR PÚBLICO

Já no século XX Schumpeter, conhecido economista, definiu que o empreendedor é aquele que destrói a ordem econômica existente ao introduzir novos produtos e serviços, ao criar novas formas de organização ou ao explorar de novos recursos e materiais (SCHUMPETER, 1949). Esse autor, pertencente à escola econômica do empreendedorismo, teceu um dos principais conceituais presentes nessa teoria. Foi Schumpeter que trouxe para a literatura sobre empreendedorismo, de forma literal, o conceito de inovação. Com a inovação o empreendedor seria capaz de destruir criativamente produtos, serviços e processos para que fosse criado algo novo. Na administração pública, o empreendedorismo foi impulsionado pelo pensamento neoliberal do final do século XX (KLEIN, 2008).

Uma obra que teve importância central neste contexto foi *Reinventando o Governo* de Osborne e Gaebler (1994). Na obra os autores argumentaram que através do empreendedorismo os governos deixariam de remar contra a maré e poderiam tomar o papel de protagonista em relação às problemáticas vividas pela sociedade e pela própria administração pública. Para Raadschelders (2012, p. 897) o impacto do livro de Osborne e Gaebler (1994) é questionável, porque o conceito era adequado para iniciativas ou organizações privadas, contudo ele também vem sendo usado para a área pública.

O objetivo de se inserir a noção de empreendedor no setor público é o de maximizar as potencialidades da organização pública porque ele gera uma gestão mais estratégica para as organizações. Isso porque ele é apropriado, devido às suas características, para criar nas organizações públicas uma capacidade de respostas mais rápidas, inovadoras e estratégicas ao ambiente (SHOCKLEY, 2006; CURRIE *et al.*, 2008; DIEFENBACH, 2011).

Drucker (1987) nomeia algumas das razões que se tornam barreiras à inovação e ao espírito empreendedor neste setor. A primeira delas remete ao fato da administração pública não se basear nos resultados que obteve na hora de remunerar seus agentes, mas sim no tamanho do orçamento. A segunda razão é que o setor público não atende a um segmento, não tem uma clientela específica, ou seja, ele atende toda a sociedade e tem que satisfazer a todos sem distinção. A terceira razão parte da premissa de que a finalidade do Serviço Público é “fazer o bem”, e para tanto, deve pautar-se pelo princípio da supremacia do interesse público. Porém, nota-se que o empreendedorismo é compatível com o setor público apesar das barreiras pré-existentes. Se construirmos uma análise acerca da possibilidade de empreender na Administração Pública, é necessário segundo Drucker (1987) que:

A organização pública deve estabelecer algumas diretrizes: a) instituição de uma clara definição da missão da organização pública; b) declaração explícita de metas factíveis; c) questionar a validade do objetivo no caso de, após algumas tentativas, ele não estar sendo alcançado e; d) as organizações públicas precisam embutir em suas diretrizes e práticas uma constante busca de oportunidade inovadora, tratando as mudanças como oportunidades e não como ameaças. (DRUCKER, 1987, p. 253-254).

Dentro deste contexto, trabalhar a forma como é conduzido o processo de gestão da organização pública é fundamental. Estabelecer critérios e categorias pertencentes ao contexto das organizações do setor é um primeiro passo. Outra questão fundamental é o tipo de racionalidade que permeia o processo de incorporação da prática do empreendedorismo ao setor público. Como aponta Ramos (1996) o processo, neste caso é mais importante que os resultados. Os conceitos da gestão privada devem ser trazidos para a gestão pública em sua essência por meio de um processo reflexivo que não vise somente a busca da instrumentalização, mas sim no sentido de promover a absorção substantiva do conceito ou técnica advindo do setor privado (RAMOS, 1996).

Segundo Bernardi (2010), o processo de concepção do cargo de EP na Administração Pública Mineira foi concretizado devido às transformações do aparelho estatal mineiro nos anos antecedentes. A autora argumenta que, apesar de o governo mineiro ter implantado uma gestão estratégica desde 2003, somente a partir de 2006, por meio da realização de diagnósticos e pesquisas no intuito de revisar o PMDI, tornou-se necessário contar com um grupo de profissionais que se dedicassem exclusivamente à consecução da estratégia de governo.

O cargo de EP surgiu em Minas Gerais, em 2007, a partir do segundo “Choque de Gestão”, como pode ser observado na figura 1, num contexto onde o Estado-membro passava por um momento de reestruturação de sua administração (VALADARES; EMMENDOERFER, 2013). De acordo com Souza e Bastos (2008, p.295) “as práticas inovadoras que focalizam mais enfaticamente a gestão de pessoas nas organizações visam a modificar/alterar as práticas tradicionais dessa área.” Nesse sentido, a criação do cargo de EP com enfoque nas características desejáveis ao funcionalismo público tende a desmistificar a ideia de ineficiência e ineficácia das pessoas que trabalham no setor público.



Figura 1- Evolução da Gestão Pública no Governo de Minas Gerais, Brasil

Fonte: Adaptado de Minas Gerais (2007c)

Os mentores do EP criaram o cargo com o objetivo de alavancar as potencialidades das políticas do 'Governo Neves' tendo 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).

Os preceitos de qualidade fiscal, gestão eficiente e o foco nos resultados fizeram com que este cargo fosse criado para dar suporte ao Programa Estado para Resultados do governo mineiro (BERNARDI e GUIMARÃES, 2007). Os autores afirmam que, desta forma, houve a criação de uma área para resultados com uma nova concepção de arranjo institucional. Dentro dessa área havia "núcleos focais" de concentração, de melhores reforços e recursos para que fossem promovidas as transformações e melhorias desejadas na realidade. Cada núcleo focal foi alvo de uma intervenção de projetos estruturadores, agrupados em função de sua sinergia e sua capacidade transformadora (VALADARES; EMMENDOERFER, 2013).

Neste sentido, no Estado para Resultados (EP), o Estado inovou ao criar a figura do EP para que eles pudessem buscar os objetivos e metas estratégicas do governo. Dentre os critérios para a contratação, destaca-se a procura por um perfil psicológico distinto, ou seja, os EP's foram contratados por apresentar um conjunto de características que o Estado considerou ideal para que os resultados fossem atingidos, a saber: foco em resultados, realização pelo trabalho, pró-atividade e espírito inovativo, que caracterizam profissionais com pensamento e formação empreendedora buscada pelo Estado.

Segundo Maia e Bastos (2011 p. 392), "o estudo do comprometimento em instituições da administração pública assume uma importância considerável diante da escassez de recursos públicos e do aumento da demanda pela efetividade dos serviços prestados à população pelo governo". É a partir destes pressupostos que o governo encontra justificativa para contratação de profissionais com orientação para resultados e com alto nível de comprometimento para assumir os projetos estruturadores.

Além disso, uma das habilidades esperadas do profissional que ocupa este cargo é o conhecimento de políticas públicas e de planejamento, por meio da formulação de alternativas para problemas públicos, entendidos como importantes pelo Governo do Estado. Destaca-se que os EP's contratados, tinham formação diferenciada, nem todos eram especialistas em políticas públicas e apesar de serem bons profissionais em suas áreas de atuação, a maior parte deles é proveniente do setor privado, em que a lógica de atuação é diferente no sentido de buscar o lucro, ao invés do bem estar social, que é papel do Estado. Ao mesmo tempo, a origem desses profissionais pode ser en-

tendida como algo estratégico (aqui entendido não de forma instrumentalizada, mas na perspectiva de ter proatividade, de poder trazer inovação à gestão pública e tomar riscos formando aquilo que Diefenbach (2011) define como Orientação Empreendedora (OE) na organização pública).

Segundo Vieira *et al.* (2013), as organizações públicas divergem das privadas em vários aspectos, na sua missão, objetivos e regras. No entanto, apesar dessa divergência, considera-se que há características no empreendedorismo, como aquelas relacionadas à OE, que feita devidamente uma *redução sociológica* pode contribuir para que a administração pública alcance seus objetivos. O Governo mineiro, nesse caso, partiu do 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).

3 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A FASE DE FORMULAÇÃO

O ciclo de políticas públicas, no inglês *policy cycle*, refere-se ao processo de elaboração de políticas públicas. Ele parte do pressuposto que “a “vida” de uma política pública é composta por fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2010, p.32). Um dos pontos interessantes é que a partir do ciclo de políticas públicas, é possível uma visualização clara das etapas que compõe o processo. Todavia, uma das críticas mais frequentes é que os modelos de ciclo político existentes na literatura não refletem realmente a vida 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 e WEGRICH, 2007).

Na literatura encontram-se diversas formas de estruturação e interpretação do ciclo de políticas públicas. Sendo o ciclo político um modelo interpretativo, cada autor pode apresentá-lo de maneira que uma fase se desdobre em outra, ou até mesmo uma fase com maior abrangência inclua outras, de modo que o ciclo possa ter variado número de fases sem que sua essência se perca. Ressalta-se que a ideia principal proposta pelo ciclo permanece inalterada. Sendo assim, o modelo de ciclo político adotado neste artigo elenca as fases de percepção do problema, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação como a forma convencional para descrever a cronologia de um processo político (JANN e WEGRICH, 2007). De modo semelhante, Theodolou (1995), Viana (1996), Frey (2000), Hill e Hupe (2002), Saravia (2006), Souza (2006) compartilham destas fases ou estágios do ciclo político, apresentando pouca diferença entre elas.

Este artigo é parte de um trabalho que buscou compreender a atuação do EP em todas as fases do ciclo político. Contudo, verificou-se que no caso da política pública estudada, os EPs tiveram atuação mais significativa nas fases de formulação e de implementação da política pública, uma vez que a percepção do problema e a entrada dos mesmos na agenda dependem de esferas superiores do governo de Minas Gerais do que dos próprios EPs, e também pelo fato deste cargo estar sendo concebido simultaneamente às fases de identificação do problema e a colocação dele na agenda. Sendo assim, os EP's foram instrumentos escolhidos pela alta administração do Estado, para combater os problemas identificados.

Na fase de formulação de uma política pública ocorre a definição dos objetivos e a busca de possíveis soluções para que esses problemas sejam atendidos. Alinhado com Secchi (2010),

Januzzi (2011) menciona que a fase de formulação refere-se aos processos e atividades relacionados à elaboração de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda, para que, na sequência, se possa escolher o rumo a seguir, optando por uma ou algumas das alternativas formuladas. Secchi (2010, p. 39) destaca que:

[...] a formulação de alternativas se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível. Além disso, cada uma das alternativas vai requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros.

Theodolou (1995) apresenta duas etapas que envolvem o processo de formulação de políticas: em primeiro lugar é preciso, antes de formular o problema, identificar o que está sendo feito a respeito; em segundo lugar, caso estiver sendo feita alguma coisa, a política, se adotada, deve ser esquematizada de forma que sejam implementados todos os seus objetivos.

Anderson (1975) apresenta as seguintes questões, às quais o processo de formulação deve se ater: como o que está sendo discutido pode despertar a atenção dos formuladores de políticas públicas? Como tais assuntos são formulados? Como determinada política é selecionada entre alternativas? Nesse sentido, a fase de formulação de alternativas, ainda envolve perguntas do tipo:

[...] qual o plano para lidar com o problema? Quais são as metas e as prioridades? Que opções estão disponíveis para atingir o desejado? Qual são os custos e benefícios de cada uma das opções? Quais as externalidades, positivas ou negativas, estão associadas com cada com cada alternativa? [...] (COCHRAN e MALONE, 1999, p.46)

Segundo Secchi (2010), essa fase é o momento que se procura compreender o contexto em que os tomadores de decisão tomam suas decisões, além de identificar como ocorre a seletividade das alternativas existentes. De acordo com Jann e Wegrich (2007), a formulação de políticas, no contexto democrático, prossegue como um processo social complexo, no qual atores estatais desempenham um papel importante, mas não necessariamente papel decisivo.

Mendonza (2007) classifica a fase de formulação como uma das mais importantes do ciclo político. Isso também pode ser observado em Rua (1997), ao afirmar que a fase de formulação, por ser o momento em que as preferências e interesses dos atores são manifestados, inclusive podendo colocar tais atores em conflito para decidir qual a melhor alternativa para o problema, acaba sendo um dos momentos mais importantes do processo decisório.

Segundo Frey (2000, p.227) “normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração”. Tanto que Höfling (2001, p.38) afirma que “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”. Cobb e Elder *apud* Viana (1996, p.12-13) comentam que a “participação (dos cidadãos) é bastante limitada na arena onde se decide se as políticas públicas serão implementadas e, portanto, onde os conflitos são negociados”. Somado a isso, Viana (1996, p.13) acrescenta que:

“a clássica dicotomia entre administração e política pode ser vista, hoje, segundo essa separação entre as fases da formulação e da implementação, pois aquela ocorre em um espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder, enquanto esta se define em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas.” (VIANA,1996,p.13)

É necessário também ressaltar que as políticas públicas vistas sob a perspectiva do modelo do ciclo político possuem limitações principalmente no que tange ao engessamento do processo de uma política pública. Em outras palavras, pelo fato do modelo criar uma proposta de fases, cria-se uma expectativa sequencial de trabalho, que na sua prática é muito dinâmico, e isso pode “engessar” ou criar morosidade neste processo. No entanto, este modelo contribui para a visualização de todo o processo de construção de tal política e facilita a compreensão da mesma. (FREY, 2000). Como já dito anteriormente, as fases são subsequentes, porém isso não impede que em alguns momentos, elas ocorram simultaneamente (SECCHI, 2010).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Admitindo que as escolhas metodológicas devam estar dependentes da análise pretendida sobre o objeto de estudo, a compreensão da investigação aqui assumida como questão de pesquisa exigiu um envolvimento caracteristicamente associado às técnicas qualitativas de coleta e análise de dados.

Segundo Vergara (2006), a pesquisa pode ser classificada de acordo com dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins essa pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois objetiva conhecer e descrever os atores de um segmento específico e também entender como eles se comportam para que se possam ser formuladas estratégias. Quanto aos meios a pesquisa é caracterizada como sendo bibliográfica e documental e de campo. Bibliográfica, 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 redes eletrônicas. Foi uma pesquisa documental porque fez uso de documentos de domínio público do governo de Minas Gerais, indicados nas referências deste artigo. E a pesquisa de campo constituiu a fase em que foram realizadas entrevistas com EP's e com funcionários do Governo ligados a eles, a fim de compreender a atuação deles na fase de formulação, 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, e vice-versa. As entrevistas tiveram a participação de três dos cinco EP's envolvidos no programa, além de um funcionário do governo que possuía ligação com o trabalho dos EP's. 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 pode ser observado no Quadro 1:

Entrevistado	Cargo/Função	Formação
A	Empreendedor Público	Mestre em Administração Pública
B	Empreendedor Público	Arte e cultura
C	Empreendedor Público	Arquiteto
D	Assessor chefe da assessoria de gestão estratégica da secretaria de cultura e supervisor do termo de parceria	Não informado

Quadro 1 - Cargo dos Entrevistados

Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com os art. 19 e 20 da Lei Delegada n.174, de 26 de janeiro de 2007, foram instituídos 45 cargos de Empreendedor Público II e 45 cargos de Empreendedor Público I. Desse

modo, no governo de Minas Gerais havia na época outros EP's envolvidos em outros projetos estruturadores. Porém optou-se estudar os EP's alocados no projeto estruturador da política de apoio ao desenvolvimento juvenil, estudando assim a atuação deles em uma política específica, a fim de que a análise fosse feita com maior profundidade.

Justifica-se a ênfase dada ao entrevistado A nesse artigo, por ele ser o empreendedor que ocupava o cargo de gestor executivo do programa na época das entrevistas, podendo assim, contribuir de forma mais efetiva com o objetivo da pesquisa que é a análise da política pública. O entrevistado B foi o primeiro gestor executivo do programa. Além disso, deve-se ressaltar que há empreendedores com formações diferentes e isso faz com que os EP's não estejam necessariamente bem informados sobre o conceito de políticas públicas. Exemplo disso é o EP arquiteto, apesar de ocupar o cargo e ter características de empreendedor, ele desempenha as funções de arquiteto que são totalmente ligadas a obras, ficando a cargo dos empreendedores gestores executivos o trabalho do Centro de Formação e Experimentação Digital. As entrevistas C e D apesar de não citadas literalmente com frequência significativa, contribuíram com o artigo no sentido de validar as informações apresentadas por A e B e também para uma análise mais aprofundada.

Como instrumento de análise de dados utilizou-se a técnica de análise do conteúdo categorial-temática. Utilizando-se dessa técnica, as respostas às perguntas que compuseram as entrevistas foram agrupadas de acordo com as variáveis e constructos que se desejou estudar.

De acordo com as ideias de Bardin (2004), as fases da análise de conteúdo organizam-se cronologicamente em: 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 formulação dentro do mesmo foram:

- a. **Elaboração de um conjunto de alternativas:** ocorre quando os atores políticos têm que decidir sobre qual a solução mais adequada ao problema político diagnosticado.
- b. **Processos e atividades relacionadas à elaboração de possíveis soluções:** métodos, programas, estratégias ou ações resultantes da fase de elaboração de alternativas.
- c. **Conflitos existentes na decisão da melhor solução:** identificação dos possíveis conflitos gerados entre os atores envolvidos na formulação da política pública para decidir qual a melhor alternativa para o problema.

Essas categorias-eixo foram as que possibilitaram identificar os dados para responder o objetivo desta pesquisa, cuja sequência possibilitou a descrição e análise dos resultados nos tópicos subsequentes, cujos dados foram cotejados a luz dos fundamentos teóricos expostos nos tópicos anteriores. Enfatiza-se que essas categorias analíticas possibilitaram levantar os a partir das bibliografias e documentos utilizados, bem como das narrativas dos entrevistados. Os dados obtidos por essas diferentes fontes foram triangulados a fim de validar os dados e aumentar a confiabilidade dos mesmos, frente às questões norteadoras dessa pesquisa.

Antes de realizar as análises dos dados, segue uma breve apresentação da política pública voltada para jovens, que resultou na criação de um Centro de Formação e Experimentação Digital, conduzida por EP's.

5 ENTRE O PROBLEMA PÚBLICO E A SOLUÇÃO GOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE DOS BASTIDORES DE DECISÃO NA FORMULAÇÃO DE UM CENTRO DE FORMAÇÃO E EXPERIMENTAÇÃO DIGITAL

O projeto estruturador do Centro da Juventude de Minas Gerais, posteriormente chamado Centro de Formação e Experimentação Digital (Plug Minas) se originou da revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de 2008-2011. Esta revisão considerou as ações isoladas e intergovernamentais já realizadas para o público juvenil (GONTIJO, 2010), mas que obtiveram resultados não tão significativos para a sociedade. O governo de Minas Gerais identificou o jovem como receptor relevante das políticas públicas em razão de questões como alto índice de desemprego e alto índice de violência com relação a essa faixa etária. Sobre isso, um EP comentou:

[...] o que motivou a criação do projeto foi a identificação de demandas sociais, econômicas, ligadas a juventude, mas o projeto, na forma como foi concebido, vem de um de um desejo, de se criar algo um pouco diferente do que existia (ENTREVISTADO A).

Sendo um dos projetos estruturadores do Estado para Resultados, possuía garantia orçamentária, um foco, um acompanhamento mais cuidadoso e de facilitação dentro dos trâmites do governo. Foi implantado no espaço de uma Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM) desativada em 2003, pois havia um decreto judicial que indicava que o espaço obrigatoriamente deveria ser destinado a iniciativas voltadas para a juventude. Ao identificar esse espaço, o Estado convocou várias secretarias para fazer proposições sobre como ele seria utilizado. Nesse levantamento de proposições a Secretaria de Cultura propôs um projeto que tinha como eixo-norteador a arte e cultura digitais, o que foi aceito pelas instâncias superiores do governo, e que foi definido com base na consultoria do Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (CESAR).

Respondendo a parte dos questionamentos de Anderson (1975), esse eixo foi aceito por se encaixar cultura digital na qual a sociedade está envolta como consequência da globalização, e por se tratar de um tema que na época, e também nos dias de hoje, continua a ser relevante por seu impacto social. Via-se a necessidade de profissionais nos quadros do Estado, que tivessem formação ligada à tecnologia e à cultura digital, embora o projeto também contemple outras áreas, por exemplo: a formação empreendedora e o estudo de culturas do mundo, através da aprendizagem de idiomas.

Após a aprovação do eixo-norteador, o Centro de Formação e Experimentação Digital ficou ligado diretamente ao gabinete, à secretária de cultura, ao secretário adjunto, assessoria de gabinete e a uma consultoria externa do CESAR da cidade de Recife-PE, que foi uma das cidades visitadas nessa fase de formulação da política pública.

A concepção inicial do projeto ficou a cargo de uma equipe da Secretaria de Cultura, pois na época em que o projeto estava sendo concebido, o elemento EP também estava sendo estruturado. Contudo, de acordo com os EP's entrevistados, não havia dentro da Secretaria de Cultura uma estrutura, uma equipe que pudesse ficar responsável pelo projeto. Desse modo, tendo sua carreira gerenciada pelo Escritório de Prioridades do Estado, alguns EP's foram alocados no projeto. Uma das justificativas para a alocação de EP's no projeto pode ser observada a seguir:

[...] embora seja um cargo comissionado (o de Empreendedor Público), há uma seleção prévia, tem uma série de critérios a ser seguido para a contratação de um Empreendedor Público. E ele veio como um implementador dessa proposta, como alguém que pudesse viabilizar e colocar isso em prática. O perfil do empreendedor, como o próprio nome já diz, é de gente que esta ali para fazer acontecer, para conceber (ENTREVISTADO A).

Assim, o Centro de Formação e Experimentação Digital teve de 2008 a dezembro de 2012 uma equipe quase que exclusivamente composta por empreendedores. Após a identificação de uma pessoa que seria disponibilizada por meio desse cargo de empreendedor para a concepção do projeto, foi montada uma equipe de empreendedores com as diversas competências que o projeto precisava.

Desse modo, um Centro de Formação e Experimentação Digital foi construído em 2008, para atender jovens entre 14 e 24 anos provenientes de escolas públicas de Belo Horizonte e Região Metropolitana e como proposta de solução aos problemas sociais identificados.

Observa-se nessa política pública uma intervenção integrada entre o setor público, o setor privado e terceiro setor para a construção de um espaço de referência para a juventude, e se assemelha à políticas públicas enquadradas em uma abordagem multicêntrica da política pública, que é classificada por Secchi (2010, p.2) como aquela que “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas”.

Além disso, o projeto trabalha com a articulação em rede entre os chamados Núcleos, em que são desenvolvidas atividades de formação, produção e experimentação digital. Embora façam parte de um mesmo programa, cada Núcleo possui uma entidade responsável pelo seu gerenciamento e execução, além de um parceiro mantenedor responsável pelo aporte financeiro das atividades.

A articulação interna dessa rede de parceiros e colaboradores dos Núcleos, bem como o alinhamento estratégico dos núcleos com a missão e visão do projeto fica a cargo de uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP) gestora, no caso desse programa, o Instituto Cultural Sergio Magnani. A gerência executiva do projeto é feita pela única empreendedora pública que continua no programa e que representa o Estado de Minas quanto às decisões e deliberações do projeto. O papel dela nessa política pública é relevante, pois ele integra as visões do plano estratégico do governo, das secretarias de Cultura, de Educação e de Esporte e Juventude, que é a secretaria interveniente do projeto, pois apesar do projeto não estar ligado diretamente a ela, o tema da política pública é de abrangência dessa secretaria. O fato da Secretaria de Esporte e Juventude não possuir relação direta com o projeto se deve ao eixo-temático, arte e cultura digital, que o identifica mais com a Secretaria de Cultura. Contudo, quando há necessidade, os EP's convocam não somente a Secretaria de Esporte e Juventude, mas também a Secretaria de Educação a participar nas decisões de discussões acerca do programa.

Com base nesta breve apresentação, esclareceu-se o problema público e a solução estabelecida pelo Governo de Minas para lidar com ele, mas como foi o processo de formulação desta política pública com a participação de EP's, o que culminou no Centro de Formação e Experimentação Digital? Para tanto, a descrição e a análise deste processo, norteada pelas perguntas de pesquisa estabelecidas na introdução deste trabalho, foram realizadas com base nas categorias-eixo definidas nos procedimentos metodológicos: a) Elaboração de um conjunto de alternativas; b) Processos e atividades relacionadas à elaboração de possíveis soluções; c) Conflitos existentes na decisão da melhor solução.

6 DISCUSSÕES ACERCA DA ELABORAÇÃO DE UM CONJUNTO DE ALTERNATIVAS AO PROGRAMA PLUG MINAS

Respondendo aos questionamentos de Cochran e Malone (1999), não havia um plano para lidar com o problema, o que havia era um desenho, um esboço de um projeto que, como observado pelas palavras do entrevistado B, em um primeiro momento não atendia às expectativas do governo. Segundo o mesmo foram realizadas viagens a São Paulo para visitar alguns projetos

que trabalhavam com a juventude como forma de buscar caminhos e opções para atingir o desejado. Ele ainda coloca que,

[...] naquele momento eu falei, acho que não sou eu o perfil para fazer isso, eu não sou acadêmico, eu tenho muito mais vontade de realizar, e então o Anastasia (vice-governador na época), determinou que as Secretarias de Cultura, Esporte e Juventude deveriam revisitar o projeto e em três meses apresentar uma nova proposta. Eu estaria coordenando a criação disso (ENTREVISTADO B).

Como pode ser observado pela fala do entrevistado B, uma das principais características presentes nos empreendedores é o foco no resultado, a “vontade de realizar” embora nessa fase a política pública ainda estivesse sendo desenhada. A partir disso, pode-se observar que não havia um conjunto de alternativas estruturadas, não havia um conjunto de projetos os quais os tomadores de decisão pudessem comparar para escolher o mais adequado. Tinha-se um foco e uma vontade por parte dos governantes de fazer algo diferente, mas eles não sabiam ao certo o que era preciso ser feito.

Construir uma política pública desse porte demandou um montante de recursos volumoso por parte do governo do Estado e ela só pode ser efetivamente implantada pela parceria público-privada desenvolvida nesse projeto. Os custos e benefícios foram visualizados tomando-se como base os resultados já apresentados pelos Estados visitados que possuíam programas que buscavam a atender ao mesmo objetivo. Os EP’s não desenharam alternativas de programa para que estas pudessem ser comparadas em termos de custo e possibilidades, o método utilizado foi o de tentativa e erro, ou seja, eles construíram um projeto de política pública e fizeram os ajustes necessários para que esse projeto desse certo, ao invés de construírem várias alternativas e decidirem pela melhor. Além disso, não é adequado que sem o planejamento prévio, sejam feitos ajustes até que o programa atinja um formato ideal, pois há investimento público envolvido e todas as ações devem ser feitas com responsabilidade. Assim, na ótica do EP:

[...] o Centro de Formação e Experimentação Digital não podia dar errado, não tinha essa possibilidade, a gente nem pensou num plano B, a verdade é que ele nem existiu. O nosso papel era fazer com que ele desse certo, senão estávamos lascados (ENTREVISTADO A).

A participação do EP nesse caso foi fundamental, pois conduzir um projeto inovador, diferente do que existia em relação à política pública para o jovem em Minas Gerais, trazia riscos e ao mesmo tempo era uma proposta ousada, tanto do ponto de vista do eixo norteador do projeto, quanto do ponto de vista da articulação das parcerias público-privadas. O envolvimento da equipe pode ser observado pela seguinte narrativa:

[...] então a gente veio no gerenciamento muito pesado da obra, de adequação desse espaço (a antiga FEBEM), de concepção e de desenvolvimento da relação com os parceiros porque muitas vezes o governo fazia o contato com o mantenedor de um núcleo, mas toda a parte de construção, de concepção ficou a cargo dessa equipe (ENTREVISTADO A).

A formulação de políticas públicas implica em processos e em atividades a serem realizadas para que ocorra a elaboração de possíveis soluções. No caso dessa política pública, foram feitas viagens para conhecer outros projetos, reuniões e também houve a contratação de uma consultoria externa, como pode ser observado a seguir.

6.1 PROCESSOS E ATIVIDADES RELACIONADAS À ELABORAÇÃO DE POSSÍVEIS SOLUÇÕES AO PROBLEMA PÚBLICO

Alinhado com Theodolou (1995), o primeiro passo adotado pelos EP's na fase de formulação da política pública foi identificar o que já estava sendo feito a respeito do problema em questão. Sendo assim, além das viagens feitas a São Paulo, mencionadas anteriormente, foram visitados outros lugares do Brasil que tinham projetos que lidavam com a juventude como Recife -PE. A proposta técnica preliminar já estava concebida e os EP's contribuíram com a construção e o desdobramento da proposta principalmente pelo uso de redes de relacionamento profissional e também redes informais, como pode ser observado na narrativa a seguir:

[...] claro que, outras pessoas contribuíram. Eu acho que essa era uma característica dos empreendedores dentro do Estado, de criar a rede e usar a rede, não somente de empreendedores, mas dentro do próprio Estado. Então eles identificavam que pessoa que eles conheciam poderia colaborar com alguma coisa e buscavam essa pessoa. Contribuir ficou muito a cargo dos empreendedores (ENTREVISTADO A).

Nesse processo, um EP que tinha uma experiência com um programa voltado para os jovens foi convidado para assumir o projeto. Então, uma equipe do CESAR o entrevistou para entender como era o programa Valores de Minas, concebido por ele anteriormente.

Desse modo, foi também cumprida conforme apontado por Theodolou (1995), a segunda etapa que envolve o processo de formulação de políticas, uma vez que para garantir que todos os objetivos fossem implementados, foi feito o acompanhamento de quem possuía o modelo original, através de uma consultoria externa.

Apesar de o Estado defender esse Centro de Formação e Experimentação digital como uma inovação, ele não foi algo que os EP's criaram, o conceito veio de Pernambuco, de uma Consultoria do Centro de Estudos Avançados do Recife (CESAR). Todavia, o termo inovação era empregado neste programa pelos EP's como uma novidade que ainda não tinha sido feito no estado de Minas Gerais.

Entre os instrumentos de gestão foram colocadas às reuniões dos EP's com a Secretaria de Cultura, com o departamento de obras do Estado, com os núcleos e com os parceiros. Um dos aspectos positivos apontados pelos EP's é que nessas reuniões havia um compartilhamento de ideias, porém com um foco. Segundo eles, a cada reunião, a equipe de trabalho tinha como objetivo decidir por pelo menos uma ação a ser implementada. Após a definição do eixo temático, as reuniões tiveram o caráter de discussão sobre o "como fazer".

[...] nós possuímos metas que devemos cumprir, além das demandas diárias. Então, a gente segue o planejamento e fica criando soluções e articulações necessárias à resolução dos problemas, por reuniões, por contato telefônico, por visita surpresa, a gente faz o que precisa (ENTREVISTADO A).

Além disso, os EP's possuíam metas individuais que davam a eles remuneração variável e o projeto também tinha metas específicas, o que poderia explicar a agilidade com que o projeto foi implantado e a "liberdade" que os EP's tinham para conduzir o processo, características dessa mudança no gerenciamento da administração pública causado pelo Estado para Resultados:

[...] de fato o Estado para Resultados tinha características muito diferenciadas e que dava uma agilidade muito maior que à máquina do Estado convencional. Eu tinha domínio do próprio orçamento, eu podia autorizar os gastos, então tudo isso dava uma agilidade muito grande para implementar um núcleo (ENTREVISTADO B).

Em relação a essa agilidade, deve se levar em consideração o fato do projeto ter sido implementado apenas na capital. Não é objetivo aqui neste artigo mensurar, mas sabe-se que demoraria tempo considerável para que esse projeto fosse levado a todos os jovens desta população e dado a sua singularidade, dificilmente esse programa poderia ser ampliado para outros lugares, sem perder suas características. E a liberdade que os EP's possuíam era controlada pelas metas mensais e anuais, pois uma vez que estas não fossem cumpridas, os EP's além de não receberem a remuneração, poderiam ser demitidos. Elas eram uma garantia de que os EP's trabalhariam dentro do proposto pelo Estado.

Os EP's afirmaram que nesse processo de formulação, o programa foi projetado para que houvesse uma ampliação, com o desenho de mais núcleos possíveis de serem implementados caso futuramente existissem parceiros e mantenedores. Contudo, essa ampliação seria na mesma região geográfica e ainda continuaria não privilegiando outras regiões do Estado por causa das parcerias e do montante de investimento necessário a reprodução do mesmo. Essa limitação na ampliação deveria ter sido observada no momento de elaboração de possíveis soluções ao problema e, até mesmo, deveria ter se considerado por parte dos *policy makers* (os EP's) a não efetivação do projeto.

[...] a replicação dele (do Centro de Formação e Experimentação Digital), embora seja não seja inviável, ela é quase impossível, do ponto de vista de custo, de articulação política, de articulação com os parceiros que estão aqui. Eu só faço uma Oi Kabum (núcleo) com uma Oi Futuro (mantenedor), por uma questão ética e contratual e esse parceiro tem que estar disposto a ir para um novo município (ENTREVISTADO A).

Embora a participação e o comprometimento dos EP's tenha impactado positivamente, não se pode deixar de considerar que essa política pública conseguiu ser implementada com os resultados que tem obtido, em grande medida pelo Estado a ter colocado como prioridade, envolvendo diretamente até seu vice-governador, que foi peça-chave nos acordos de parcerias, principalmente o de mantenedores. Por esse motivo, acredita-se que se o Estado se compromettesse e buscasse uma administração eficiente em todas as suas áreas de atuação poder-se-iam alcançar altos níveis de desenvolvimento e de bem-estar social.

6.2 CONFLITOS EXISTENTES NA FASE DE FORMULAÇÃO DO PROJETO

Schattschneider (1960) afirma que ao definir alternativas, está se escolhendo também os conflitos com os quais lidarem durante esse processo. Nesse sentido, as pessoas responsáveis pela política pública no Estado (*policy makers*) tinham identificado os problemas a serem tratados, mas a busca de meios para resolver esse problema causou desgaste e conflitos na fase de formulação do mesmo.

O maior conflito e ao mesmo tempo desafio na concepção do projeto foi articular a sociedade civil, privada e o Estado para financiar toda a estrutura do projeto:

[...] como levar a fundação Fiat e diversos mantenedores, como Usiminas e CEMIG e, além disso, conseguir conscientizar toda uma rede que é preciso investir, que o resultado vai ser bom? O poder de convencimento da equipe que trabalha no Centro de Formação e Experimentação Digital e trabalhou na concepção do projeto, foi uma peça-chave do processo. O maior desafio foi vender uma idéia, conseguir a efetivação da mesma e ainda ter o sucesso que eles tiveram. Também foi uma grande inovação da gestão pública em Minas Gerais. (ENTREVISTADO D)

Outro conflito é a dificuldade dos EP's em hierarquizar as prioridades e segundo o Entrevistado A, "essa é uma coisa que tornou o trabalho até estressante." Segundo ele:

[...] não existia muito uma hierarquia de prioridades, tudo era prioridade, tinha que acontecer ao mesmo tempo e também havia muita coisa que a gente não tinha governabilidade. A própria questão da obra, por exemplo, na verdade não é a gente que executa, que contrata, existe um departamento no Estado que é o Departamento de Obras Públicas. Porém, o meu desempenho é avaliado pela entrega dessa obra.

Como o desempenho dos EPs é avaliado pelo resultado, eles também precisam gerenciar processos e atividades que dependem de outras pessoas para que o desempenho deles não reduza. Segundo o entrevistado A, "ter que gerenciar algo que você não tem poder, não está sobre a sua responsabilidade direta, te toma tempo demais". Essa dificuldade de priorizar tanto as ações que faziam parte do processo de formulação da política e o foco nos resultados pode fazer com que eles tenham dificuldades em processos essenciais das políticas públicas, como o planejamento.

O processo de formulação de políticas públicas gerou um "desconforto" e uma rejeição da comunidade na qual a política pública foi sediada que, por falta de informações, acreditava que seria construído um novo presídio no espaço baseando-se no uso que ele tinha anteriormente. Segundo os EP's essa imagem que a comunidade tinha do espaço demandou um esforço para "desconstruir" a mesma.

Os EP's tiveram conflitos com uma Organização Não Governamental (ONG) que ocupava o espaço em que seria construída a entrada. Segundo eles, houveram tentativas de negociação, reuniões muito desgastantes, a entidade foi convidada a integrar o projeto e recusou o convite alegando perda da autonomia e por não concordar com os instrumentos de medição de desempenho impostos pelo Estado. Para resolver esse conflito o governo entrou com uma medida de reintegração de posse que resultou em desgaste da imagem pública do governo estadual, na gestão 2011-2014.

7 CONCLUSÕES

A partir dos dados levantados neste trabalho, observou-se que a atuação do Empreendedor Público (EP) não demonstrou um papel de protagonismo na formulação da política pública analisada como advoga o discurso da alta cúpula da administração pública mineira (cf. BERNARDI e GUIMARÃES, 2008). Observou-se que o EP atuava essencialmente como um executor de tarefas, agindo semelhantemente a um gestor de projetos, cujas características podem ser verificadas publicamente na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) no portal eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego do Governo Federal no Brasil.

Na situação estudada, observou-se que os EP's possuem alta qualificação com grande potencial para empreenderem, mas estão "presos" ou condicionados a uma "gaiola de ferro" ou estrutura burocrática (WEBER, 1999) gerenciada pela alta cúpula da administração pública do governo estadual de Minas Gerais. Neste sentido, não é possível ver inovação em um processo predominantemente fechado como o da formulação do programa Plug Minas. Também não foi possível observar a participação social no processo. O que se observou na situação analisada foi um processo de formulação da política pública altamente concentrada nas bases tecnocráticas do Estado.

Com a descrição do programa de apoio ao desenvolvimento juvenil foi possível também observar que a atuação do EP não difere da realidade encontrada e massificada pela ideologia neoliberal implementada pelo Choque de Gestão em Minas Gerais marcadamente influenciado pelo instrumentalismo das técnicas gerenciais. Observou-se que o cargo de EP foi um instrumento no qual a razão instrumental foi valorizada em detrimento daquilo que é substantivo, ou seja,

da forma que está dificilmente haverá possibilidades de se implantar uma ação empreendedora que corresponda aos interesses da sociedade mineira (VALADARES; EMMENDOEFER, 2015). Por isso, pela concepção de empreendedorismo que o Estado adotou, evidenciou-se que embora os EP's sejam bons executores da política pública, eles não necessariamente são bons formuladores.

Assim, este estudo contribuiu teoricamente com a discussão empírica de temas aparentemente distantes da literatura especializada no Brasil sobre Empreendedorismo e Políticas Públicas. Isso foi possível por meio da compreensão da atuação do cargo do EP na fase de formulação de política pública de apoio ao desenvolvimento juvenil. Observou-se com este estudo que há um (ab)uso do termo empreendedorismo no setor público na situação estudada, projetando e publicizando algo (o cargo de EP) aparentemente mais atrativo e "inovador" do que de fato ele é (gestor de projetos), distanciando-se de características que possam efetivamente legitimar o empreendedorismo no setor público. Aliás, a situação estudada é algo que pode provocar o crescimento de polissemias, inclusive polêmicas, sobre o empreendedorismo no setor público e isso pode gerar preconceitos e estigmas sobre sua aplicação nas organizações públicas, apesar de suas potencialidades e resultados favoráveis em outros países (VALADARES e EMMENDOERFER, 2015).

Desde 2012, a equipe integral de EP's não faz mais parte dessa política pública, dois motivos foram apontados para isso: alto custo para o Estado em mantê-los na política pública e realocação dos EP's em outras prioridades do Estado. As obras de ampliação que ficavam a cargo dos EP's que eram arquitetos, passaram a ser responsabilidade do Departamento de Obras do Estado, não tendo o acompanhamento de perto do EP antes designado anteriormente para isso. A política pública também já passou pela fase de implementação e atualmente está na fase de avaliação e readequação da proposta. Apenas uma empreendedora pública permanece com a missão de representar o Estado junto ao programa para garantir que o que foi pactuado com as OSCIPs e os mantenedores seja cumprido. Contudo, faz-se necessário ressaltar que, o objetivo da Administração Pública não passa pelo alcance de lucro e maximização de riqueza que norteiam a administração privada, sendo o seu foco o bem comum e o atendimento do interesse público.

8 AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelas bolsas de doutorado e de estágio pós-doutoral (Processo BEX-1254/14-6) oferecida, respectivamente, ao segundo e terceiro autores, que contribuíram para a geração deste artigo.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, J. E. **Public policy making**. Thomas Nelson and Sons Ltd, 1975.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70. 2004.
- BERNARDI, M. M.E.; GUIMARÃES, Tadeu B. Empreendedores públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do estado de Minas Gerais. In: Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y La Administración Pública, 13, Argentina: CLAD, **Anais...** 2008.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público. 47 (1), 1996, p. 7-29.
- COCHRAN, C.L.; MALONE, E.F. **Public Policy: Perspectives and Choices**. Boston: McGraw-Hill, 1999.
- COHEN, L.; DUBERLEY, J.; MCAULEY, J. Fuelling Discovery of Monitoring Productivity: Research Scientists Changing Perceptions of Management, **Organization**, 6,(3), 473-98, 1999.

- CURRIE, G., HUMPHREYS, M., UCASARAN, D; MCMANUS, S. Entrepreneurial leadership in the English public sector: paradox or possibility? **Public Administration**, Vol. 86, N.4, 2008, p.987-1008.
- DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. 4.ed. São Paulo: Thomson, 2012.
- DIEFENBACH, T. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic Enlightenment. **Public Administration**, 87 (4), 892-909, 2009.
- DIEFENBACH, F.E. **Entrepreneurship in the public sector**. When middle managers create public value, Gabler Verlag, Wiesbaden, 2011.
- DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- DRUKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor**. São Paulo: Pioneira, 1987.
- EMMENDOERFER, M.; VALADARES, J. L. Analysis of the public entrepreneurship phenomenon in a Brazilian state. **Tourism & Management Studies**, vol. 10, edição especial, p. 43-48, 2014. Disponível em: <http://tmstudies.net/index.php/ectms/article/view/636/1072>. Acesso em: 21 Fev. 2014.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. v. 2. São Paulo: Globo, 2000.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n.21, jun.2000.p.211-259.
- GONTIJO, J. G. L. Gestão pública, desarticulação e concertação: um estudo empírico sobre coordenação e cooperação no âmbito das políticas para juventude em Belo Horizonte. **Administração Pública e Gestão Social**, v.2, n.4, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/39/156>. Acesso em: 21 Fev. 2014.
- HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 24 de março de 2015.
- HILL, M. HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: SAGE Publications, 2002.
- HOOD, C. A Public Management for all Seasons? **Public Administration**, 69, 1, 3–19, 1991.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Juventude e Políticas Sociais no Brasil. (Orgs.). CASTRO, J. A. de.; AQUINO, L. M. C. de.; ANDRADE, C. C. de. – Brasília: Ipea, 2009.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G.J.; SIDNEY, M.S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis**. Theory, politics, and methods, Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2007, p. 43-62.
- JANNUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n.1, p.38-67, 2011.
- KASDAN, D. O. “Great books” of public administration, 1990-2010: Revisiting Sherwood’s survey in the wake of reinventing government. **Administration & Society**, 44, 625-639, 2012.
- KEINERT, T.M. M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigma**. 2.ed. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2007.
- KETTL, D. F. A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público. In: BRESSER-

- PEREIRA, L. C; SPINK, P. (ORG.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 75-122.
- KLEIN, N. **A doutrina do choque**: a ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008,
- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.
- LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro**: Crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MAIA, L. G.; BASTOS, A. V. B. Comprometimento calculativo e retaliação: visão integrada dos conceitos em uma organização pública. **Revista de Administração da UFSM**, v. 4, n. 3, p. 390-405, 2011. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/3149/2602>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2014.
- MENDONZA, E.C. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. In: Jefatura de Gabinete de Ministros. (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer El actual, Buenos Aires, v.1, p.259-294,2007.
- MINAS GERAIS. **Lei Delegada 174, de 26 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre o Grupo de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração Direta do Poder Executivo, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 de nov.2012.
- MINAS GERAIS. **Pesquisa de emprego e desemprego**. Fundação João Pinheiro. Ano 2007b. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/boletim-ped-rmbh-anual/105-boletim-ped-2007/file>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2014.
- 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.
- MINAS GERAIS. Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011. Belo Horizonte, 2008.
- MINAS GERAIS. Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011. Belo Horizonte, 2009.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- POLLITT, C. Is the Emperor in His Underwear? Na Analysis of the Impacts of Public Management Reform, **Public Management**, 2, (2), 181-99, 2000.
- RAADSCHELDERS, J. C. N. What Are “Great Books” in the Study of Public Administration? Some Polemic Thoughts About the Surveys of Sherwood and Kasdan. **Administration & Society** 44(7) 894 –904, 2012.
- RAMOS, A. G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil, BID. 1997.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA,E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP,v.2,2006.p.21-42.

- SCHATTSCHEIDER, E. E. **The semisovereign people: a realist's view of democracy in America.** Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SHOCKLEY, G. E., FRANK, P. F., STOUGH, R. R., & HAYNES, K. E. (2006). **Toward a Theory of Public Sector Entrepreneurship.** International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management, 6(3), 2006.p. 205-223
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.
- SIDNEY, M.S. Policy Formulation: Design and tools. In: FISCHER, F. *et al.* **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods.** Boca Raton: CRC Press, 2007, p.79-87.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SOUZA, J. J. de; BASTOS, A. V. B. Gestão de pessoas e a construção da inovação organizacional: uma análise do pensamento gerencial. **Revista de Administração da UFSM**, v. 1, n. 2, 2009. Disponível em <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/587>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2014.
- TENÓRIO, F. Gestão Social: Uma perspectiva social. **Revista de Administração Pública**, v.32, n.5, p. 7-23, set./out. 1998.
- THEODOLOU, S. Z. How public policy is made. In: THEODOLOU, S.Z.; CAHN, M.A. (Eds.). **Public Policy: the essential readings.** p. 86-96, 1995.
- VALADARES, J. L. **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 em Administração, Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2013.
- VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M.L. A incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, Vol.17, n.1, p. 1-15, 2015.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- VIANA, A.L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.30, n.2, p.5-43, 1996.
- VIEIRA, M. P.; CORREIA, R. B.; LAVARDA, R. A. B. Informal strategizing in a public organization. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, n. 3, p. 581-594, 2013. Disponível em <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/5845/pdf>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2014.
- VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARAES, T. B; **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Brasília: Editora UnB, 1999.