



RAC - Revista de Administração

Contemporânea

ISSN: 1415-6555

rac@anpad.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Administração  
Brasil

Lopes Valadares, Josiel; Emmendoerfer, Magnus Luiz

Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do  
Brasil

RAC - Revista de Administração Contemporânea, vol. 16, núm. 5, outubro, 2012, pp. 723-743  
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84023327005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



Disponível em  
<http://www.anpad.org.br/rac>

RAC, Rio de Janeiro, v. 16, n. 5, art. 5,  
pp. 723-743, Set./Out. 2012



## **Cargos de Livre Nomeação: Reflexões com Base no Empreendedor Público em um Estado-Membro do Brasil**

**Nomination Positions: Reflections Based on the Public Entrepreneur in Brazil's Member State**

**Josiel Lopes Valadares \***

E-mail: adm\_josiel@yahoo.com.br  
Universidade Federal de Viçosa – UFV  
Viçosa, MG, Brasil.

**Magnus Luiz Emmendoerfer**

E-mail: magnus@ufv.br  
Universidade Federal de Viçosa – UFV  
Viçosa, MG, Brasil.

\* Endereço: Josiel Lopes Valadares  
Rua das Estrelas, 69, Sagrada Família, Viçosa/MG, 36570-000.

## Resumo

Este artigo visa, de forma reflexiva, a identificar as evidências de modernização da administração pública que um Estado-membro do Brasil obteve com o provimento de cargos de confiança como o cargo de empreendedor público. Em termos metodológicos, segue-se uma abordagem qualitativa e a coleta de dados ocorreu por meio de dados primários e secundários. Para a realização da análise foi adotada a técnica de análise de conteúdo. Como contribuições, observa-se que o processo de pré-qualificação do empreendedor público trouxe um avanço para a administração pública no que tange à nomeação de cargos comissionados. No entanto, através da revisão da literatura e dos dados analisados, observou-se também que os cargos de livre nomeação no Brasil podem servir de moeda de troca na busca de apoio político por parte dos governos, quando não se constituem em mera apropriação clientelista de postos de trabalho, cujo acesso dá-se sem concurso público.

**Palavras-chave:** empreendedor público; cargos comissionados; administração pública.

## Abstract

In a reflective way, the objective of this paper is to identify evidence of the modernization of public administration that a Brazilian state has achieved in terms of filling positions by appointment, such as for public entrepreneurs, rather than by using civil servant exams,. The research used a qualitative approach, treating primary and secondary data to content analysis. Contributions of the research include the observation that pre-qualification processes for public entrepreneurs are an advancement in public administration in terms of filling appointed positions. However, based upon the literature review and data, appointing such positions in Brazil can be a way for governments to gain political support, at least when they don't consist of mere appropriation of government jobs for the purpose of bypassing civil exams, which are usually mandatory in Brazil.

**Key words:** public entrepreneur; appointed positions; public administration.

## Introdução

Desde as transformações contemporâneas destinadas à realocação de recursos e competências institucionais em diferentes nações, observa-se um processo de reconfiguração do aparelho estatal. Este tem sido orientado para uma prática gerencial que tem, como uma de suas premissas norteadoras, a priorização do alcance de resultados efetivos nas ações do poder público. Tal processo tem sinalizado também uma forma de superar os estágios patrimonialistas da estrutura e do funcionamento do aparelho estatal; o aperfeiçoamento do padrão burocrático vigente; e a incorporação dos valores de eficácia e efetividade preconizados pela administração gerencial (Bergue, 2007; Cooke, 2004; Henisz, Zelner, & Guillén, 2005; Imasato, Martins, & Pieranti, 2011; Underhill, 2004).

Neste ínterim, a década de 1980 foi marcante para a administração pública mundial. Iniciou-se um processo de mudança nas formas de gestão dos governos a partir das reformas administrativas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos, no qual segundo Paula (2005), foram estabelecidas as bases da Nova Administração Pública (*New Public Management* [NPM]). Sob a influência desses países, uma onda global de reformas administrativas foi adotada, cujo modelo a ser seguido era o da Nova Administração Pública (Kettl, 2006), que tinha como filosofia **deixar o administrador administrar**, pautando-se na transposição de conceitos da administração privada para o setor público (Andion, 2012; Nunberg, 1998).

Essa forma de governar proliferou-se não só em âmbito de Estados Nacionais. Neste sentido, pode-se evidenciar práticas da Nova Administração Pública em municípios (Osborne & Gaebl, 1994) e, especificamente, neste estudo, em um Estado-membro. O objeto de estudo deste trabalho é Minas Gerais, uma Unidade Federativa (UF) do Brasil. A Reforma Administrativa adotada neste Estado-membro foi denominada como o Choque de Gestão e foi operacionalizada em duas gerações.

Segundo Alves (2006), na primeira geração, fez-se uma série de ações para melhorar os gastos públicos, melhorar as despesas e aumentar a arrecadação para o Estado ter um equilíbrio fiscal. Na segunda geração, segundo o autor acima, o Estado-membro tinha de pensar em como gastar esses recursos, ou seja, depois de estruturar o planejamento, o governo de Minas Gerais priorizou a reorganização institucional, programou uma agenda de gestão com abordagem setorial, a partir da estratégia adotada em cada área, voltou o Estado para o foco em resultados e, neste campo, adequou os acordos e prêmios de resultados à estratégia estabelecida pelo governo (Vilhena, Martins, Marini, & Guimaraes, 2006).

O governo mineiro, a partir de 2003, começou a adotar um modelo de planejamento e de gerenciamento de projetos, o que fez refletir sobre a possibilidade de criar-se um cargo que daria suporte para esse modelo de administração. O objetivo do governo foi trazer pessoas, de dentro ou de fora do Estado, que tivessem uma formação acadêmica/empresarial sólida que as habilitassem a gerenciar um projeto, bem como coordenar uma área estratégica do Estado (Bernardi & Guimarães, 2008).

Assim, com um objetivo bem específico, o cargo de empreendedor público foi estruturado para atender às demandas das autarquias, fundações e secretarias do estado de Minas Gerais, ou seja, veio para auxiliar nos projetos estruturadores do Programa Estado para Resultados (EPr). Diante dessa concepção, percebe-se o quanto a criação do cargo de empreendedor público (EP) está atrelada à mobilização pela reforma do estado mineiro. Essa estratégia, segundo o discurso dos formuladores, configura-se como um avanço para o Estado-membro, que incute em seu funcionalismo um sinal de um agente com comportamentos empreendedores.

Dessa forma, tem-se como questão norteadora deste artigo<sup>(1)</sup> a seguinte indagação: Quais as evidências de modernização da administração pública o Estado-membro de Minas Gerais obteve com o provimento de cargos de livre nomeação, em especial, com a criação do cargo de empreendedor público? Para isso, é importante compreender os fundamentos do processo de modernização da administração pública, principalmente aos fundamentos que tangenciam o modelo gerencial, bem como a gestão de pessoas no setor público.

## A Modernização da Administração Pública

Um dos maiores movimentos atuais de modernização da administração pública é o movimento da Nova Administração Pública (NAP) (Andion, 2012). Para esta corrente, a organização pública deve ser concebida, organizada e gerida com orientação para o mercado, ou seja, deve-se utilizar no setor público conceitos da gestão privada como desempenho, redução de custo, eficiência, produtividade, visão focada nos clientes (Cohen, Duberley, & McAuley, 1999; Hood, 1991). De acordo com Pollitt (2000), este movimento assume várias denominações como o de **reinvenção, reengenharia e governo empreendedor** (Osborne & Gaebler, 1994). É, geralmente, apontado como uma fórmula para melhorar a administração pública através de um governo mais efetivo.

De acordo com Wilenski (1988), Cohen, Duberley e McAuley (1999), Clarke e Clegg (1999), Pollitt (2000) e Adcroft e Willis (2005), a NAP passou a ser adotada nas organizações do setor público no final dos anos 1970. Este movimento, segundo T. Diefenbach (2009), apresenta três características importantes: (a) foi introduzido em todos os setores do serviço público dos países que o adotaram (McAuley, Duberley, & Cohen, 2000); (b) é um fenômeno de crescimento global, podendo ser encontrado em países ocidentais como Reino Unido e Europa Continental, Estados Unidos e Canadá, Austrália e Nova Zelândia, em países industrializados e em desenvolvimento localizados nos continentes asiático e africano, bem como na América Latina (Abrucio, 1997; Bresser-Pereira, 1998; Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento [Clad], 1998; Costa, 2010; Haque, 1999; Lee & Haque, 2006; Mascarenhas, 1993; Nef, 2010; Paula, 2005; Pina & Torres, 2003; Sarker, 2005); (c) nos países anglo-saxões e europeus, pelo menos, tem sido apoiado pelos principais partidos políticos (Hood, 1991).

Para T. Diefenbach (2009), os pressupostos da NAP são: (a) ambiente de negócios e objetivos estratégicos (isto justifica-se pelo fato do ambiente das organizações do setor público estar passando por constantes mudanças, o que faz os desafios ficarem muito maiores); (b) estruturas organizacionais e processos (contribui para colaboração interna entre as pessoas, tomada de decisão mais rápida, foco em projetos); (c) gestão de desempenho e sistemas de medidas (faz com que o trabalho das pessoas seja acompanhado constantemente); (d) gestão e gestores (enfatiza a primazia da gestão acima de todas as outras atividades e da primazia dos gestores acima de todos os outros grupos de pessoas); (e) funcionários e cultura corporativa (a gestão e o papel dos gestores no setor público tem enorme impacto sobre os funcionários e na cultura corporativa).

A visão geral de tais pressupostos da NAP pode ser visualizada na Tabela 1.

Tabela 1

### Pressupostos Básicos e Elementos Essenciais da Nova Administração Pública

Área	Elementos
<b>1. Ambiente de Negócios e Objetivos Estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. pressão externa e um ambiente muito mais desafiador e de constantes mudanças.</li> <li>. orientação para o mercado: a mercantilização dos serviços.</li> <li>. orientação para as partes interessadas (<i>stakeholders</i>): cumprimento dos objetivos e políticas mediante influências de agentes externos.</li> <li>. orientação para o cliente: a prestação de serviços a partir da perspectiva do cliente.</li> <li>. aumento da eficiência, eficácia e produtividade definidas e medidas em termos tecnológicos.</li> </ul>

Continua

**Tabela 1 (continuação)**

Área	Elementos
<b>2. Estruturas Organizacionais e Processos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. redução de custos, <i>downsizing</i>, concurso público competitivo, terceirização, privatização de serviços.</li> <li>. descentralização e estruturas mais flexíveis, redução na hierarquia.</li> <li>. processos de decisão mais rápidos e incentivo à proatividade.</li> <li>. padronização e formalização de gestão estratégica e operacional através de conceitos de gestão.</li> </ul>
<b>3. Gestão de Desempenho e Sistema de Medidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. monitoramento sistemático, medição e avaliação dos aspectos cruciais da organização e do indivíduo.</li> <li>. aumento da produtividade, eficiência, qualidade, desempenho e motivação.</li> </ul>
<b>4. Gestão e Gestores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. estabelecimento de uma “cultura de gestão”, criação de (novos tipos de) cargos gerenciais.</li> <li>. gestores são definidos como o único grupo que realizam funções gerenciais.</li> </ul>
<b>5. Funcionários e Cultura Corporativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. possibilidade de incitar o comportamento empreendedor.</li> <li>. ideia de liderança e uma nova cultura empresarial.</li> </ul>

**Nota.** Fonte: Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic ‘enlightenment’ (p. 894, Trad. livre). *Public Administration*, 87(4), 892-909. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x

Page (2005) destaca que o número de estudos da NAP em organizações do setor público é praticamente incontável, no entanto, apesar (ou por causa) dessa grande quantidade de relatórios, Hood (1991) e Pollitt (2000) evidenciam que os resultados destes trabalhos revelam descrições relativamente breves da Nova Administração Pública, ou seja, não discutem as problemáticas deste modelo de gestão.

Neste sentido, muitos críticos em administração, como Walsh e Weber (2002), e da política organizacional, como Burns (1961), Mintzberg (1985) e Pettigrew (1992), contribuem para a análise das principais implicações negativas desta corrente, nas quais são: (a) as estratégias da NAP seguem uma orientação para o mercado. Neste ínterim, a ética na governação do princípio tradicional de bem-estar público não se alinha com os negócios comerciais que visa ao bem-estar privado. Ao estabelecer uma lógica de mercado nas organizações públicas, a NAP contribui para a mercantilização dos serviços públicos (Adcroft & Willis, 2005); (b) orientação para o cliente — T. Diefenbach (2009) adverte que esta prática pode tornar o cidadão um coadjuvante nas decisões públicas, ou seja, um indivíduo que simplesmente exige pronta entrega de um serviço para suas próprias necessidades. Neste caso, observa-se uma inversão de importantes valores democráticos, pois o cidadão deve ser visto como um membro consciente e politicamente ativo do Estado, interessado nos assuntos públicos e no bem-estar de toda comunidade; (c) a NAP contribui para que o setor público perca sua neutralidade. Neste sentido, a linguagem do comprador e produtor, vendedor e consumidor, não se alinha ao domínio do setor público. Portanto estabelecer uma relação de empresa-cliente no setor público não é concebível, pois a tentativa de orientar o setor público pela lógica do mercado contribui para criação de mercados e universos paralelos de negociação (Pollitt, 2000).

Frente a tal contexto, Motta (2007) destaca que a administração pública brasileira tem passado por grandes transformações nos últimos 40 anos, em que se desenvolveram novas práticas e expectativas de modernização, no entanto destaca-se que as suas características tradicionais não foram removidas. A respeito, Costa (2008) ressalta que esta transformação do Estado brasileiro ocorre desde quando o mesmo se tornou um Estado Nacional em 1808.

Lima (1998), Marcelino (2003), Paula (2005), Costa (2010) e Bergue (2011) observam que, na tentativa de modernizar o Estado brasileiro, são enfatizadas três grandes reformas que se sucederam a partir de meados dos anos de 1930, separadas entre si por intervalos de 30 anos – 1937, 1967 e 1995. No entanto Torres (2004) destaca que ainda é persistente a manutenção de uma estrutura bastante inflexível e fechada sobre si mesma, que tem resistido de forma soberba à evolução e democratização da sociedade.

Bresser-Pereira (1999) e Costa (2008) identificam três grandes modelos de administração observáveis na evolução do aparelho estatal brasileiro: o modelo patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencial. É de suma importância observar que esses três modelos não se sucederam de forma linear. O que ocorre é que eles têm uma influência marcante em cada período do processo de modernização da administração pública brasileira. Deve-se ressaltar que, na realidade, tais modelos convivem e sempre conviveram simultaneamente no âmbito da administração pública no Brasil. Na realidade, os três sempre se compartilharam, de forma que é possível identificar momentos em que a prevalência de algum deles foi mais acentuada (Torres, 2004).

Portanto observa-se que a administração pública no Brasil é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade. É possível constatar que técnicas gerenciais e eficientes já existiam muito antes de decretos ou leis que incitavam a introdução de práticas gerenciais na máquina pública. Do mesmo modo, apesar das grandes campanhas para implantação de práticas de gestão, práticas patrimonialistas de governar-se ainda são comuns no cotidiano da administração pública. O fato é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que muitas vezes permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo, etc.

O processo recente de reforma do Estado brasileiro, segundo Abrucio (2010), iniciou-se com o fim do período militar. Naquele momento, segundo o autor, a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista contribuíram para o advento de tal reforma.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), a reforma gerencial, cunhada em 1995, foi definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Envolveu a descentralização de serviços sociais para estados e municípios, a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, a separação entre a formulação de políticas e sua execução, maior autonomia para atividades executivas exclusivas do Estado, maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta e assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos.

Desta forma, observa-se que, na tentativa de modernizar seu Estado, o Brasil adotou noções de governo provenientes da corrente da Nova Administração Pública. No entanto, segundo Motta (2007, p. 95), “a administração brasileira ainda carrega tradições seculares de características semifeudais e age como um instrumento de manutenção do poder tradicional”. Na visão do autor, apesar da evolução dos modelos de administração pública, a forma de dirigi-la segue critérios de loteamento político ao invés de razões técnico-racionais para que sejam mantidas coalizões de poder atendendo a interesses de grupos preferenciais.

Esta crítica está ligada principalmente à visão da Nova Administração Pública, que, conforme Paula (2005), contribui para a formação de uma nova elite burocrática, centralização do poder nas instâncias executivas, inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público, dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão e, por fim, a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. Neste sentido, a reforma administrativa no Brasil contribuiu, dentre outras coisas, para a centralização do poder, o resgate do ideal tecnocrático ocasionando um insulamento burocrático que, para Diniz (1997), contribui para o favorecimento de elites políticas e redução do grau de inserção da sociedade nas decisões políticas e administrativas.

Cabe destacar que, de acordo com Barbosa (2003, p. 119), “torna-se cada vez mais claro que a modernização não consiste num processo demográfico, social, econômico e político unilinear que conduz todas as noções numa determinada direção”. Na visão da autora citada, a modernização é concebida como uma série de processos que não significa somente substituir um sistema tradicional por outro moderno. Neste sentido, conceber a administração pública como algo moderno, vai muito além de estabelecer um novo modelo de gestão pública. É preciso compreender que o ambiente, a estrutura e a cultura do setor público não podem ser concebidos da mesma forma que na administração privada (T. Diefenbach, 2009).

## Gestão de Pessoas no Setor Público

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

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

No que tange ao processo de recrutamento de pessoas no serviço público, tradicionalmente, é realizado por meio de uma sucessão de atos administrativos complexos que se estendem desde a verificação da efetiva necessidade da administração, encerrando-se com a homologação das inscrições para o concurso, no caso do provimento de cargos efetivos ou empregos ou empregos públicos (Bergue, 2007; Meirelles, 1991; Mello, 2005). Nesse sentido, as etapas do recrutamento na administração pública percorrem as fases de identificação da efetiva necessidade de pessoas, análise da existência legal da vaga, elaboração e publicação do edital de abertura do concurso, processo de inscrições e, por último, as homologações das inscrições. Cada uma dessas fases deve ser concebida de forma eficiente conforme as regras estabelecidas pelo órgão superior que as regem.

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

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

Conforme estabelecido pela lei que rege a admissão de servidores públicos, observa-se que a regra geral de admissão destes é por meio do concurso público. Tal concurso busca garantir a eficiência e a moralização no provimento de pessoas na organização pública. Diz-se que esse instrumento é moralizador, em essência, pelo fato de ser público (Di Pietro, 1999; Meirelles, 1991;

Mello, 2005). Na realidade, o concurso é o instrumento que legitima a garantia de igualdade relativa ao acesso às vagas de empregos públicos para aqueles que atendam aos requisitos estabelecidos em lei para seu provimento. É o concurso que garante, quando bem-elaborado, a escolha do profissional mais apto dentre os que estão em busca da vaga, segundo os critérios preestabelecidos.

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

particular, que transcende os limites da racionalidade estrita (esta visada, essencialmente, no caso do provimento de cargos e empregos públicos a partir de mecanismos como o concurso, o plano de cargos e remuneração, entre outros). Nesse contexto, o aspecto central indispensável à compreensão dos fatores componentes desse fenômeno organizacional é a natureza da relação estabelecida entre a autoridade superior e o designado, a qual se assenta, preponderantemente, na confiança e no comprometimento pessoal. Outra importante perspectiva de análise dessa relação são as interações e tensões que se estabelecem no entorno do espaço de exercício do cargo ou da função e seus reflexos nas redes de relações formais e informais (Bergue, 2007, p. 208).

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

## Percorso Metodológico

Com base nos fundamentos teóricos apresentados, juntamente com a identificação, por parte dos pesquisadores deste trabalho, que o estado de Minas Gerais estava passando desde 2003 por uma reforma administrativa, considerada gerencial, partiu-se, então, do pressuposto que estava ocorrendo um processo de Modernização na Administração Pública deste estado, conforme Guimarães, Pordeus e Campos (2010).

Neste sentido, buscou-se identificar evidências desta modernização no contexto da gestão de pessoas, que, com base em Guimarães e Bernardi (2010), observou-se que a gestão do cargo de Empreendedor Público (EP) poderia contemplar elementos de uma transformação na forma de nomeação de cargos comissionados, tradicionalmente, questionados na prática e na literatura especializada. Dentre estes elementos, considerando a gestão do cargo de EP como a modernização para fins desta pesquisa, foram identificadas, por meio da pesquisa *in loco*, as práticas de recrutamento e seleção como categorias analíticas.

A pesquisa estabeleceu-se através de dados primários e secundários. Para a coleta de dados primários, foram aplicadas entrevistas com roteiro de perguntas semiestruturadas em profundidade aos agentes do governo selecionados. Também foram levantados dados secundários por meio de artigos expressos nas referências deste trabalho.

O primeiro bloco de entrevistas foi realizado com duas gestoras do cargo de empreendedor público pertencente ao Programa Estado para Resultados. As entrevistas foram realizadas ao longo do ano de 2010. Essas gestoras foram escolhidas porque fazem parte da alta cúpula do cargo de empreendedor público de Minas Gerais. Elas, inclusive, ajudaram a estruturar este modelo de gestão. A cúpula do Programa Estado para Resultados está localizada na Cidade Administrativa, em Belo Horizonte, Minas Gerais. No segundo bloco, foram entrevistadas duas mulheres que ocupam o cargo de empreendedor público, por meio do que se evidenciou a visão dos próprios ocupantes dos cargos.

Vale destacar que a determinação da quantidade de entrevistados, necessária para transmitir confiabilidade a esta pesquisa, seguiu o critério de saturação das informações. Segundo Fernandes (1972), a saturação das informações ocorre quando o conteúdo dos depoimentos levantados começa a repetir-se, em relação ao processo de recrutamento e seleção do cargo de EP, e essa repetibilidade das informações permitiu ao pesquisador finalizar o processo de coleta de dados, que ocorreu nesta pesquisa, entre a realização da terceira e da quarta entrevista.

Optou-se também por não mencionar os nomes das empreendedoras, das gestoras e das secretarias às quais pertencem a fim de resguardar o anonimato das pessoas. Portanto, ao referir-se ao entrevistado, foi utilizada a sigla E1 para a primeira entrevistada, E2 para a segunda, E3 para a terceira e E4 para a quarta e última entrevistada. Foram entrevistadas quatro empreendedoras, conforme descrito na Tabela 2:

Tabela 2

#### Cargo das Entrevistadas

Empreendedor	Cargo/Função
E1	Gestor do Cargo de Empreendedor Público
E2	Empreendedor Público
E3	Empreendedor Público
E4	Gestor do Cargo de Empreendedor Público

**Nota.** Fonte: Resultados da pesquisa.

A entrevista semiestruturada foi elaborada com base nas categorias de análise já explicadas. A ideia é favorecer o processo de análise que será realizado mais adiante. Para a análise dos dados, foi adotada a técnica de análise do conteúdo do material (Bardin, 1977). Seguiu-se a abordagem qualitativa, pois esta é apropriada pelo fato de se tratar de um assunto complexo e que não pode ser quantificado (Minayo, 1997), sendo que os indicadores das categorias de análise foram o ponto de partida para a sua realização nesta pesquisa, bem como deram suporte para apontar possíveis relações e comparações em relação ao objeto estudado, no caso o cargo de empreendedor público.

#### O Cargo de Empreendedor Público (EP)

O cargo de empreendedor público surgiu, em Minas Gerais, num contexto em que o Estado-membro passava por um momento de reestruturação de sua administração. 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 & Guimarães, 2008; Guimarães & Bernardi, 2010). Autores afirmam que, dessa forma, foi criada uma área para resultados que possuía uma nova concepção de arranjo institucional. Essa área era formada por **núcleos focais** de concentração, de melhores reforços e recursos visando a transformações e melhorias desejadas na realidade.

Guimarães *et al.* (2010) explicitam que cada área de resultados foi alvo de uma intervenção de projetos estruturadores, agrupados em função de sua sinergia e capacidade transformadora. Sendo assim, os mentores do EP criaram o cargo com o objetivo de alavancar as potencialidades das políticas do governo Aécio Neves, no período de 2007-2010, na segunda geração do choque de gestão. O governo mineiro pressupôs 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 & Guimarães, 2008).

A partir das análises das entrevistas de E1, E2, E3 e E4, observa-se que os empreendedores são profissionais das mais diversas áreas, que vêm das instituições privadas para dinamizar o serviço público. Dessa forma, o perfil de candidato que o governo busca para preencher esse cargo, segundo as entrevistadas, é de pessoas que têm capacidade de desenvolver projetos sociais e que ajudem a resolver problemas existentes na realidade do Estado-membro. Cabe destacar, que os empreendedores públicos são cargos temporários que têm a função de ser uma força-tarefa do governo. Têm sua visão na ação para resultados nos projetos definidos como estruturadores do Estado.

Segundo a entrevistada E1, no momento da primeira geração do choque de gestão, o Estado buscava recursos para fazer com que a coisa pública funcionasse. O Estado-membro ainda não estava organizado suficientemente para implantar o cargo empreendedor público. Já, na segunda geração do choque de gestão, a entrevistada menciona que a administração pública mineira estava pronta para o empreendedorismo. A entrevistada afirma que é devido a essa maturidade administrativa e de técnicas de gestão que a administração pública mineira auferiu, através da primeira geração do choque de gestão, e tornou factível a criação do cargo de empreendedor público.

É importante observar que o cargo foi uma política do governo Aécio Neves. Segundo a entrevistada E4, o cargo foi criado de acordo com a exceção presente no Art. 37 da Constituição. Dessa forma, o governador tinha de abrir mão um pouco dessa livre nomeação para que fosse implementado o modelo de gestão do cargo de empreendedor público. Assim, com a liberação dos cargos de livre nomeação por parte do governo, foi institucionalizado um processo de seleção, similar à iniciativa privada, para os ocupantes do referido cargo.

Sobre o ambiente de atuação dos empreendedores públicos, percebe-se, com o relato da entrevistada E1, a seguir, que os empreendedores são alocados nos mais diversos setores:

“Nós temos empreendedores públicos alocados como gerentes de projetos, como adivinhos ou como empreendedores mesmo, fazendo parte de uma equipe. Com exceção de uma única área de deputados aqui no governo de Minas, de todas as áreas, em 12 delas nós temos empreendedores alocados”.

Sobre essa atuação, é importante inferir que as necessidades nascem da estratégia de governo, então, não tem uma distribuição de X empreendedores por secretaria ou mesmo por projeto ou área. Não existe planejamento quanto à distribuição de empreendedores por setor. À medida que vai sendo implementada a estratégia de governo, vão sendo identificadas necessidades de alocação de determinados profissionais em certas áreas. “E é assim que foram distribuídos os empreendedores”, esclarece a entrevistada E4.

Porém, sobre as funções do empreendedor público, a entrevistada E4 refere que eles se ocupam das mais diversas ocupações. O trecho que segue deixa clara a opinião dela:

“Uma característica bem forte do modelo dos empreendedores aqui é a heterogeneidade deste grupo. A gente tem empreendedores que estão gerenciando projetos estruturadores, tem empreendedores com perfil mais especialista em áreas que são relevantes, mas bem direcionados.... Então, não tem uma atuação definida. Isto vem da necessidade da estratégia para elaboração do perfil e é isso que define a alocação dele”.

Para a entrevistada E1, o trabalho do empreendedor é muito artesanal. Desta forma, ela destaca que aquele depende muito da função que o empreendedor desempenha. Assim, quando o empreendedor entra em exercício, ele pactua um plano de trabalho e, neste, são colocadas algumas

metas, ou seja, são pactuadas com ele algumas entregas que são as mais importantes do projeto em que atuará. A entrevistada informa que a atividade do empreendedor vai estar muito relacionada àquelas entregas, e isso é muito individual. Cada empreendedor tem seu plano de trabalho.

Observa-se que um dos focos das reformas gerenciais é a forma que as pessoas estão atuando nos processos (Selden, 2010). No contexto da administração gerencial, as organizações públicas já não estão baseadas no modelo burocrático (hierarquias rígidas, princípio da obediência, lealdade acima de tudo, etc.), ou seja, foca-se no modelo orgânico/empreendedor. Nesse sentido, identificou-se que, de certa forma, uma das questões cruciais e inovadoras no cargo do empreendedor público reside na forma como ele é gerido. Cabe destacar que a inovação está presente, principalmente, na forma de provimento dessas pessoas. Por isso, é imprescindível entender o seu processo de recrutamento e seleção, pois estabeleceram-se princípios bem inovadores no intuito de tornar possível o alcance das pessoas que o perfil do cargo requeria.

## Categoria 1 - sistema de recrutamento

Percebe-se que o processo de recrutamento dos empreendedores públicos é distinto do processo comum de recrutamento de pessoas que ingressam na organização pública. A entrevistada E1 afirma que o estado possui um processo de pré-qualificação, que é descrito em um decreto. Todo empreendedor, para ocupar um cargo, precisa passar por esse processo de pré-qualificação. Nesse sentido, não há a abertura de vagas no mercado.

O processo acontece por indicação. A entrevistada E1, que é uma das gestoras do cargo, afirma que Programa Estado para Resultados busca um secretário de Estado ou um professor de confiança para indicar nomes de possíveis talentos. Estas indicações vão para um banco de dados organizado pela gestora dos empreendedores públicos. Também há uma busca por pessoas nas universidades, em empresas de recolocação e, principalmente, na rede interna de relacionamentos. Segundo a entrevistada:

“Então, por exemplo, quando eu estou com uma vaga, para uma pessoa, por exemplo, atuar..., lá no ‘Espaço Minas Gerais’, que é um projeto da Secretaria de Turismo, eu olho com a secretaria se tem alguma pessoa indicada, vou ao meu banco de currículos, entro em contato com a pessoa (qualquer pessoa pode mandar um currículo). Vamos supor que estamos precisando de alguém formado em Administração, com pós-graduação em Turismo, aí eu faço uma busca lá no meu banco de currículos e seleciono aqueles currículos compatíveis com a vaga e avalio se eles preenchem todos os requisitos que foram descritos para a elaboração do preenchimento da vaga, e então eu chamo para entrevista”.

A entrevistada E4, que também é uma gestora do cargo, afirma que não há uma divulgação das vagas por meio de edital público ou como um concurso público. Isso não acontece, pois o cargo de empreendedor tem uma das maiores remunerações no estado. Se divulgar a vaga, ainda que internamente, o número de currículos que seriam enviados iria muito além da estrutura vigente para seleção. A entrevistada E4 afirma que:

**“a ideia é que agente tenha chance de acerto na escolha da pessoa que queremos colocar no cargo em comissão pra ajudar e apoiar a execução da estratégia.** É inviável fazer um concurso público, ainda que simplificado. Porque nós na equipe somos três, incluindo eu que hoje estou como coordenadora”.

Observa-se que este trecho da fala da entrevistada pode indicar um fortalecimento de elites classistas no governo. Outra característica importante subsidiada pelas análises das entrevistas é que esses cargos visam a auxiliar a estratégia de governo. Dessa forma, cabe refletir se essas estratégias estão voltadas realmente para os usuários da administração pública ou simplesmente para a manutenção do poder do governo vigente.

## Categoria 2 - seleção de pessoal

Segundo os mentores do cargo de empreendedor público, com o objetivo de enfatizar os princípios da profissionalização e da meritocracia na gestão pública do estado mineiro, foi instituído um processo de seleção através do processo de pré-qualificação para o cargo de empreendedor público. A proposta de se ter uma pré-qualificação como requisito de provimento de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração foi baseada no Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), do Estado do Chile. Esse sistema é uma ferramenta de apoio do Estado do Chile para selecionar os profissionais mais idôneos e qualificados na direção das instituições públicas, “através de processos de seleção abertos e transparentes para o provimento de cargos da alta direção pública de exclusiva confiança” (Bernardi & Lopes, 2010, p. 9).

Conforme a entrevistada E4, o provimento dos cargos de empreendedor público é realizado de forma gradativa à medida que surgem necessidades de empreendedores nos órgãos e instituições do Estado. Entremeltes, segundo as entrevistadas E1 e E4:

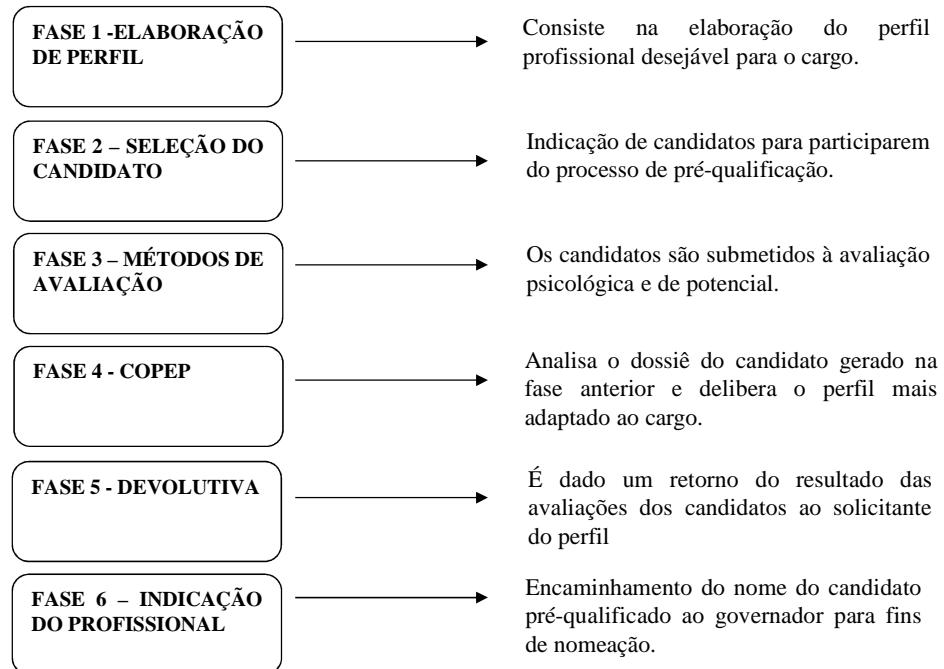
“a seleção dos empreendedores públicos, começa com uma pré-seleção feita por uma empresa privada. Essa entrevista gera um laudo do perfil da pessoa e como ela se comporta no trabalho. Depois dessa primeira etapa, passa-se para o citado processo de pré-qualificação dos empreendedores. O processo de pré-qualificação é pré-condição para a provisão do cargo de empreendedor público e foi instituído pelo artigo 22 da Lei Delegada nº174, de 26 de janeiro de 2007, e regulamentado pelo Decreto no 44.490, de 21 de março de 2007. **Trata-se de um processo inovador, porque inaugura uma nova forma de lidar com cargos de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração**, reforçando princípios como o profissionalismo e a meritocracia, já adotados na gestão 2003-2006”.

Observa-se que o processo de seleção de pessoas é realizado em três fases. Na primeira, é elaborado um perfil do candidato ao cargo. Para cada cargo é elaborado um perfil específico de acordo com a necessidade decorrente da estratégia de governo.

A segunda fase inicia-se após a elaboração do perfil do ocupante do cargo. A coordenação executiva do Programa Estado para Resultados indica candidatos para participarem do processo de pré-qualificação, com base em avaliação de currículo e entrevistas preliminares com os candidatos. Estes procedimentos visam a adequar o perfil do candidato aos requisitos do cargo específico. A terceira fase consiste em aplicar os métodos de avaliação dos candidatos.

Então, os candidatos selecionados na fase anterior são submetidos à avaliação psicológica e de potencial de acordo com a complexidade do cargo e atividades a serem desempenhadas. Nessa avaliação são aplicados testes de personalidade, aptidão gerencial e realização de entrevistas individuais por competência. Após esta etapa são gerados laudos técnicos de cada candidato, contendo informações sobre sua qualificação, laudo técnico individual, grau de adequação do candidato a um ou mais cargos de empreendedor público. O laudo é apresentado ao Comitê para Pré-Qualificação dos Empreendedores Públícos (COPEP), que compara o perfil solicitado com o perfil dos candidatos.

Após a deliberação do COPEP, é dado um *feedback* do resultado das avaliações dos candidatos ao solicitante do perfil. Por fim, é encaminhado o nome do candidato pré-qualificado, indicado por meio da deliberação do COPEP, ao governador, para fins de nomeação do empreendedor público. A Figura 1 explicita o processo de seleção dos empreendedores citado anteriormente:



**Figura 1.** Processo de Seleção dos Empreendedores Públícos.

Fonte: Guimarães, T. B., Bernardi, M. E. (Orgs.). (2010). *Empreendedores públicos em Minas Gerais: registro de uma experiência de resultados* (p. 54). Belo Horizonte: Editora UFMG.

A entrevistada E4 informou que grande parte dos empreendedores públicos foi alocada a projetos estruturadores e áreas estratégicas. Observa-se que, a princípio, a maioria dos empreendedores veio da iniciativa privada. Porém, com o passar do tempo, a participação de empreendedores públicos originários do setor público foi aumentando, chegando a quase 50% ao final de 2009. Para essa entrevistada, o primeiro desafio identificado no processo de pré-qualificação refere-se à dificuldade de definição do perfil do profissional para a vaga. Não havia a cultura, na administração pública mineira, de elaborar perfil profissional para o provimento de cargos. Para a entrevistada E4, essa dificuldade inicial foi minimizada pelo apoio de um formulário próprio de elaboração do perfil para o cargo do empreendedor público. No entanto, mesmo com o apoio do formulário, o demandante da vaga tinha dificuldades em priorizar os atributos e características, bem como identificar o nível de desenvolvimento das competências essenciais e desejadas do empreendedor público. Em 2009, o formulário foi revisto e aprimorado com a finalidade de contribuir para a melhor definição do perfil desejado para o ocupante do cargo.

Outro desafio verificado foi a necessidade de ampliação das fontes de indicação de candidatos. A princípio, como já mencionado, o banco de currículos de onde eram selecionados os potenciais candidatos ao cargo de empreendedor público era alimentado por autoindicação, instituições de ensino superior, pelo COPEP, pelos demandantes das vagas e por uma rede de contatos na administração pública. Com vistas a ampliar o referido banco de currículos, foram contatadas empresas de recursos humanos, que passaram a indicar grande número de potenciais interessados pelas vagas para o cargo de empreendedor público.

### **Apontamentos sobre os Cargos Comissionados e suas Interlocuções com o Cargo de Empreendedor Público**

Do ponto de vista reflexivo, observa-se que as designações para o exercício de cargos e funções de confiança são concebidas como uma conotação de via dupla. Apesar de atender às necessidades específicas de organização e funcionamento da gestão pública, constituem particular fonte de atritos e funcionamento da gestão pública no que tange aos aspectos da burocracia (Bergue, 2007).

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

No caso do empreendedor público em Minas Gerais, de fato evidenciam-se algumas inovações que realmente trouxeram avanços para a administração pública mineira. Um exemplo disso é o fato de que todo empreendedor, para ocupar um cargo, tem de passar pelo processo de pré-qualificação, instituído pelo programa. Esse processo, de certo modo, elimina um pouco dos resquícios de clientelismo existentes na administração pública. Dessa forma, o governo de Minas Gerais passa a ter critérios mais claros para a contratação dos cargos comissionados referentes ao cargo de empreendedor público. Ter critérios mais rigorosos é justamente o que autores, como Santos (2009), identificam como necessidades para diminuir a corrupção, partidarismo e nepotismo nas administrações públicas.

Observa-se, porém, que, apesar de esse cargo apresentar importante avanço no quesito citado anteriormente, não se pode afirmar que os problemas referentes aos cargos de comissão acabam exclusivamente por uma instituição de um processo de pré-qualificação dos cargos. Esta observação vai ao encontro das críticas do modelo da Nova Administração Pública, pois a utilização de conceitos da administração privada no setor público pode apenas maquiar seus principais gargalos, gerando desdobramentos contraditórios para este setor (Bernier & Hafsi, 2007; Deleon & Denhardt, 2000; F. E. Diefenbach, 2011).

No caso de Minas Gerais, apesar de todo o discurso de que o cargo de empreendedor público é um exemplo de sucesso, pouco se sabe sobre os reais efeitos desse cargo em termos de eliminação de práticas clientelistas na ação do governo. Um dos fatores que geram dúvidas é que, apesar de haver todo esse processo de pré-qualificação, a última fase de todo **moderno** processo, a decisão final passa pelo aspecto de confiança de uma pessoa, o governador.

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

Na China e no Japão, segundo Barbosa (1996), os governos, apesar de aplicarem esse tipo de indicação, já eram considerados sistemas de governo estável. De acordo com a autora, um intelectual japonês, Hirose Tanso, alinhava um argumento dentro dos mesmos parâmetros. Para ele, como os funcionários chineses não possuíam nenhuma segurança de serem mantidos em sua atividade laboral, podendo ser até demitidos a qualquer momento e nada sendo garantido aos seus filhos, preocupavam-se apenas em usufruir de seus momentos de poder sem nenhuma preocupação com as gerações futuras. Cabe aqui uma aplicação ao cargo de empreendedor público. Será que o governo mineiro, considerando que está balizando suas ações estratégicas nas reformas administrativas, não está voltando a uma cultura feudal (Imasato *et al.*, 2011)? Será que existe uma cultura empreendedora que sustente um comportamento empreendedor na organização pública?

Do ponto de vista dos autores do presente artigo, antes de sair criando um cargo que se autodenomina empreendedor público, deve-se criar um ambiente propício ao afloramento de comportamentos comuns em empreendedores. É necessário fomentar uma cultura empreendedora nas organizações públicas, porém essa cultura não é fomentada de forma rápida. Não é em um período de

um ou dois mandatos que se cria uma cultura empreendedora. É necessário perceber que o empreendedorismo, quando entendido como teoria, não é algo de fácil alcance e pragmático. É necessário compreender que discutir empreendedorismo e burocracia é discutir elementos totalmente antagônicos e distintos (F. E. Diefenbach, 2011). Dessa forma, cabe aqui a seguinte reflexão: o que se deseja realmente com o cargo de empreendedor público?

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

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

Ou seja, quando se está inserido num universo social onde está em voga uma ideologia meritocrática, as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são baseadas na seleção dos melhores. Portanto existe uma larga diferença entre sistemas sociais democráticos, que atendam apenas a determinados fins e sociedades organizadas, a partir de uma ideologia de meritocracia, onde quase toda e qualquer posição social deve ser ocupada pelos melhores com base no desenvolvimento individual. Nesse sentido, percebe-se que, com os dados fornecidos, a administração pública mineira pode fortalecer uma elite no poder público, da mesma forma que foi constatado esse favorecimento no primeiro governo Lula, por D'Araújo (2007) e no artigo de Imasato, Martins e Pieranti. (2011).

Assim, observa-se que há um traço comum na criação do cargo de empreendedor público com os casos citados anteriormente. O empreendedor público, cunhado com o objetivo de melhorar a efetividade das secretarias, autarquias e fundações de Minas Gerais, teve em sua base de cargos pessoas com alta capacidade intelectual.

Pôde-se perceber, e não afirmar, que há indícios de que o provimento dessas pessoas assemelha-se com práticas clientelistas, sempre existentes na administração pública brasileira. Dessa maneira, evidencia que esse clientelismo classista pode estar marcado com fortes componentes e interesses empresariais, sindicais, partidários e ideológicos (Diniz, 1997). No mínimo, esse fortalecimento classista de cargos no governo mineiro tende a fortalecer as políticas de governo e fazer com que se prolongue o governo de direita, que está sendo evidenciado no Estado-membro nos últimos anos.

O discurso é que o cargo de empreendedor público tem alavancado os resultados da secretaria de planejamento, porém Santos (2009) indica que a eficiência depende, em parte, de um corpo profissional e contínuo, imune a interferências e às influências políticas diretas. Contemporaneamente, tanto o clientelismo quanto o nepotismo são atribuídos ao número excessivo de cargos de confiança que favorecem as práticas ilícitas. Esse autor entende que a presença de funcionários apadrinhados por partidos governamentais nas empresas estatais é uma prática habitual no Brasil e é parte do sistema exigido pela voracidade dos seus líderes, que financiam assim suas atividades políticas.

O autor ainda destaca que, na virada do milênio, os governos brasileiros continuam a criar, em grande quantidade, cargos de comissão para os interesses do país. Abramo (2008, p. 15) observa que os partidos querem cargos de direção nas estatais e na administração direta porque assim poderão conduzir negócios, “ou, melhor dizendo, negociatas”. Dessa forma, essa livre nomeação acaba aumentando os níveis de corrupção que se vê no Brasil. Nesse sentido, Barquero (2007) afirma que as instituições mais afetadas pela corrupção foram o congresso, os partidos e o governo central. Sob tal perspectiva, Santos (2009, p. 12) destaca que:

em termos gerais, a carta de 1988 incorporou dois pressupostos básicos em relação aos cargos comissionados. O primeiro diz respeito à inegabilidade de concurso público para acesso a esses cargos; o segundo, à preferência no seu provimento, para servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional. A nova redação dada ao Art. 37, V da Constituição pela emenda

constitucional, nº 19, de 1998, aperfeiçoou o comando assegurando exclusividade para o servidor de carreira no provimento de funções de confiança, ao mesmo tempo em que mantém a necessidade de lei para definir casos, condições percentuais mínimas em que os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, deverão ser preenchidos por servidores de carreira.

O objetivo desse comando foi reduzir os casos de comissionamento, porém a aplicação desses cargos permanece, pois não houve uma edição da lei prevista e, tampouco, redefiniram-se as estruturas de cargos de comissão a fim de reduzir as hipóteses de livre nomeação. Dessa forma, percebe-se que o uso pouco criterioso dos cargos de comissão aumenta os níveis de apadrinhamento na administração pública brasileira, fazendo com que o caráter patrimonialista permeie-se na Nova Administração Pública, apesar do discurso de que esta cultura já foi suplantada. O que se evidencia com isso é um Estado responsável aos interesses de governos e não responsável aos usuários da administração pública. Assim, o Estado, visto pela ótica da Nova Administração Pública, torna-se apenas um discurso bem-elaborado.

Portanto é preciso refletir no sentido de que, apesar de o cargo de empreendedor público em Minas Gerais, pressupostamente, ser um avanço na forma de contratar pessoas para cargos de livre nomeação, é necessário avançar mais, pois, apesar de modelo gerencial adotado, as raízes da administração pública brasileira ainda estão presentes nos procedimentos de gestão.

## Conclusões

No que tange aos cargos comissionados, observa-se que as reformas administrativas não conseguiram suplantar de forma total as raízes patrimonialistas e clientelistas brasileiras. Apesar de almejar-se tanto a eficiência e de discursar-se que o Brasil já passou do nível de adotar tais práticas clientelistas, observa-se, na prática, que ainda existem favorecimentos tanto para indivíduos quanto para organizações.

O ato de nomear pessoas na organização pública volta-se a uma prática antiga de meritocracia a qual favorece uma elite social no Brasil. O caso do cargo de empreendedor público em Minas Gerais pode coadunar-se com as reflexões levantadas neste artigo. Observou-se que, apesar de haver um importante avanço no que concerne ao processo seletivo que exige uma pré-qualificação dos empreendedores, o fato de passar-se por uma nomeação final do governador não exclui a possibilidade de favorecimento a algumas pessoas.

Outro importante aspecto dessa crítica é que o cargo é provisório. As pessoas que assumem esse cargo podem não estar compromissadas em assumir uma responsabilidade quanto aos usuários de seus produtos — a sociedade. Podem estar preocupadas em manter seus resultados, pois estes garantem seu emprego. O objetivo é alcançar as metas propostas pelo seu projeto. Cabe aqui uma reflexão que abrange todo o artigo: será que a evidência de empreendedorismo no governo de Minas Gerais, em vez de inovação, não é um retorno a práticas patrimonialistas e clientelistas sempre existentes na administração pública brasileira?

O que se detectou, através da revisão da literatura, é que cada vez mais os cargos de livre nomeação têm se tornado moeda de troca na busca de apoio político por parte dos governos, quando não se constituem em mera apropriação clientelista, fisiológica de postos de trabalho cujo acesso se dá sem concurso público.

Vale ressaltar que a modernização nesta pesquisa focalizou o processo de recrutamento e seleção de cargos de livre nomeação, o qual historicamente é alvo de questionamentos na gestão pública. Todavia observa-se que a modernização no Estado-membro em estudo não se restringe a esse processo estudado, mas abrange outros procedimentos relacionados à gestão de pessoas.

Com base nesse delineamento e considerando o uso de entrevistas individuais em profundidade nesta pesquisa, é importante comentar que esta técnica na forma como foi utilizada não permitiu observar o comportamento dos sujeitos pesquisados na presença de outros gestores e ocupantes do cargo de empreendedor público, que pode silenciar ou até distorcer determinadas informações. Mas esta limitação foi minimizada devido ao clima amistoso que foi construído durante as entrevistas, embasada e relativamente controlada por meio do conteúdo obtido *a priori* por meio das bibliografias especializadas sobre o cargo de empreendedor público no Estado-membro estudado.

Por fim, não é possível furtar-se de mencionar que existem trabalhos que iniciaram as discussões especializadas sobre o empreendedor público em Minas Gerais (Bernardi & Guimarães, 2008; Bernardi & Lopes, 2010; Valadares, Emmendoerfer, Silva, & Soares, 2010) no âmbito da comunidade científica. Esses trabalhos tiveram essencialmente a preocupação, com uma abordagem positivista e acrítica, em descrever o cargo de empreendedor público e relacioná-lo com as reformas administrativas realizadas nos últimos anos. No entanto este trabalho, com as discussões realizadas, buscou avançar nesta discussão, corroborando o estudo feito por D'Araújo (2007), que trouxe à tona o debate acerca dos rumos do recrutamento de quadros para os cargos de confiança e suas possíveis implicações na gestão pública.

**Artigo recebido em 23.11.2011. Aprovado em 28.07.2012.**

## Agradecimentos

Os autores agradecem à Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES, Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais - FAPEMIG e à Fundação Arthur Bernardes – FUNARBE pelo apoio e incentivo a pesquisa.

## Nota

<sup>1</sup> Este artigo foi publicado nos anais do XXXV Encontro da ANPAD (EnANPAD 2011) sendo premiado como melhor trabalho da divisão acadêmica Administração Pública (APB) do evento.

## Referências

- Abramo, C. W. (2008). How much do perceptions of corruption really tell us? *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 2, 1-57. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2008-3>
- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, (10), 1-52.
- Abrucio, F. L. (2010). Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In B. G. Peters & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: coletânea* (pp. 537-548). São Paulo: Ed. da Unesp; Brasília, DF: Enap.
- Adcroft, A., & Willis, R. (2005). The (um) intended outcome of public sector performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 18(5), 386-400. doi: 10.1108/09513550510608859

- Alves, A. C. T. (2006, novembro). As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente. *Anais do Seminário da Redestrado*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 6.
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos Ebape.BR*, 10(1), 1-19. doi: 10.1590/S1679-39512012000100003
- Barbosa, L. (1996). Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*, 47(3), 58-102.
- Barbosa, L. (2003). *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Bardin, L. (Ed.). (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barquero, M. (2007). Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). *Opinião Pública*, 13(2), 231-259. doi: 10.1590/S0104-62762007000200001
- Bergue, S. T. (2007). *Gestão de pessoas em organizações públicas* (2a ed.). Caxias do Sul: Educs.
- Bergue, S. T. (2011). *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul, RS: Educs.
- Bernardi, M. M. E., & Guimarães, T. B. (2008, novembro). Empreendedores públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do Estado de Minas Gerais. *Anais do Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y La Administracion Pública*, Argentina, 13.
- Bernardi, M. M. E., & Lopes, H. M. (2010, março). Desafios de um modelo de Gestão Estratégica de pessoas na Administração Pública: A experiência dos empreendedores públicos do governo do Estado de Minas Gerais. *Anais do Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, DF, Brasil, 3.
- Bernier, L., & Hafsi, T. (2007). The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67(3), 488-503. doi: 10.1111/j.1540-6210.2007.00731.x
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Enap/Editora 34.
- Bresser-Pereira, L. C. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 5-30.
- Burns, T. (1961). Micropolitics: mechanisms of institutional change. *Administrative Science Quarterly*, 6(3), 257-81.
- Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. (1998). *Uma nova gestão pública para a América latina*. Documento do CLAD. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000162.pdf>
- Clarke, T., & Clegg, S. R. (1999). Changing paradigms in public service management. *Administrative Theory & Praxis*, 21(4), 485-490.
- Cohen, L., Duberley, J., & McAuley, J. (1999). Fuelling discovery of monitoring productivity: research scientists changing perceptions of management. *Organization*, 6(3), 473-497. doi: 10.1177/135050849963006
- Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. (1988). Direito Constitucional. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

- Cooke, B. (2004). The managing of the (third) world. *Organization*, 11(5), 603-629. doi: 10.1177/1350508404044063
- Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829-874. doi: 10.1590/S0034-76122008000500003
- Costa, F. L. (2010). *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- D'Araújo, C. M. (2007). *Governo Lula, contornos sociais e políticos da elite no poder*. Rio de Janeiro: FGV.
- Deleon, L., & Denhardt, R. B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 89-97. doi: 10.1111/0033-3352.00068
- Diefenbach, F. E. (2011). *Entrepreneurship in the public sector: when middle managers create public value*. Germany: Gabler Verlag Wiesbaden.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x
- Diniz, E. (1997). *Crise, reforma do Estado e governabilidade. Brasil (1985-95)*. Rio de Janeiro: FGV.
- Di Pietro, M. S. Z. (1999). *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Fernandes, F. (1972). *Fundamentos empíricos da explicação sociológica* (2a ed.). São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Guimarães, T. B., & Bernardi, M. E. (Orgs.). (2010). *Empreendedores públicos em Minas Gerais: registro de uma experiência de resultados*. Belo horizonte: Editora UFMG.
- Guimarães, T. B., Pordeus, I. A., & Campos, E. S. A. (Orgs.). (2010). *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Haque, M. S. (1999). Ethical tension in public governance: critical impacts on theory-building. *Administrative Theory & Praxis*, 21(4), 468-473.
- Henisz, W. J., Zelner, B. A., & Guikkén, M. F. (2005). The world-wide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1077-1999. *American Sociological Review*, 70(6), 871- 897.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Imasato, T., Martins, P. E. M., & Pieranti, O. P. (2011). Administrative reforms and global managerialism: a critical analysis of three Brazilian state reforms. *Canadian Journal of Administrative*, 28(2), 174-187. doi: 10.1002/cjas.163
- Kettl, D. F. (2006). A revolução global: reforma da administração do setor público. In L. C. Bresser-Pereira & P. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (pp. 75-122). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Lima, O. B., Jr. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, 49(2), 5-32.

- Lee, E. W. Y., & Haque, M. S. (2006). The new public management reform and governance in Asian NICs: a comparison of Hong Kong and Singapore. *Governance*, 19(4), 605-626. doi: 10.1111/j.1468-0491.2006.00330.x
- Lynn, L. E., Jr. (2010). Gestão pública. In B. G. Peters & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: coletânea* (pp. 33-52). São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap.
- Marcelino, G. F. (2003). Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 37(3), 641-659.
- Mascarenhas, R. C. (1993). Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*, 53(4) 319-328.
- McAuley, J., Duberley, J., & Cohen, J. (2000). The meaning professionals give to management...and strategy. *Human Relations*, 53(1), 87-116. doi: 10.1177/0018726700531005
- Meirelles, H. L. (1991). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Mello, C. A. B. (2005). *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- Minayo, M. C. S. (1997). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Mintzberg, H. (1985). The organization as political arena. *Journal of Management Studies*, 22(2) 133-154. doi: 10.1111/j.1467-6486.1985.tb00069.x
- Motta, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos [Edição Especial]. *Revista de Administração Pública*, 41, 87-96. doi: 10.1590/S0034-76122007000700006
- Nef, J. (2010). Administração pública e reforma do setor público na América Latina. In B. G. Peters & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: coletânea* (pp. 513-536). São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap.
- Nunberg, B. (1998). Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos. *Cadernos ENAP*, (14), 1-90.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação.
- Page, S. (2005). What's new about the new public management? Administrative change in the human services. *Public Administration Review*, 65(6), 713-727. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00500.x
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- Pettigrew, A. M. (1992). On studying managerial elites. *Strategic Management Journal*, 13(S2), 163-182. doi: 10.1002/smj.4250130911
- Pina, V., & Torres, L. (2003). Reshaping public sector accounting: an international comparative view. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20(4) 334-350. doi: 10.1111/j.1936-4490.2003.tb00709.x
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, 2(2), 181-99.
- Santos, L. A. (2009). Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*, 60(1), 5-28.
- Sarker, A. (2005). New public management, service provision non-governmental organizations in bangladesh. *Public Organization Review*, 5(3), 249-271. doi: 10.1007/s11115-005-0952-x

- Selden, S. C. (2010). Inovações e tendências globais nas práticas de gestão de recursos humanos. In B. G. Peters & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: coletânea* (pp. 79-98). São Paulo: Ed. Da Unesp; Brasília, DF: Enap.
- Torres, M. D. F. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Underhill, G. R. D. (2004). *Global governance and political economy: public, private and political authority in the twenty-first century*. London: Palgrave.
- Valadares, J. L., Emmendoerfer, M. L., Silva, G. M., & Soares, E. B. S. (2010, setembro). Modernização da administração pública de Minas Gerais: um estudo exploratório do cargo de empreendedor público. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 34.
- Vilhena, R., Martins, H. F., Marini, C., & Guimaraes, T. B. (Orgs.). (2006). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG.
- Walsh, J. P., & Weber, K. (2002). The prospects for critical management studies in the American academy of management. *Organization*, 9(3), 402-410. doi: 10.1177/135050840293005
- Wilenski, P. (1988). Social change as source of competing values in public administration. *Australian Journal of Public Administration*, 43(3), 213-222.