



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO DOS CARGOS  
PÚBLICOS NO BRASIL UMA HISTÓRIA DE PODER,  
STATUS E CONTROLE.**

**ANDRÉ VAZ LOPES, DIEGO MOTA VIEIRA**

**GT 12 ESTUDOS HISTÓRICOS E COMPARADOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## **A institucionalização da ocupação dos cargos públicos no Brasil: uma história de poder, status e controle.**

### **Resumo**

As nomeações para cargos públicos despertam o interesse de pesquisadores e gestores públicos já a bastante tempo. Os estudos, em geral, se concentram em avaliar como ocorrem essas nomeações e as quais as suas consequências, bem como descrever o perfil dos ocupantes dos cargos, sem, contudo, avançar nas explicações sobre o porquê das práticas adotadas. Este ensaio procura preencher essa lacuna, utilizando a lente institucional como forma de encontrar possíveis explicações para as práticas adotadas atualmente na ocupação dos cargos de livre nomeação no Brasil, a partir de uma revisão histórica da ocupação dos cargos públicos de maneira geral, na administração pública brasileira. A discussão procura demonstrar que a forma de nomeação para os cargos em comissão no Brasil atualmente é fruto das tradições administrativas nacionais, das heranças culturais e das escolhas racionais das partes interessadas na atuação do Estado.

**Palavras-chave:** Nomeações públicas, cargos de livre nomeação, novo institucionalismo, história administrativa;

### **Introdução**

Os cargos públicos no Brasil se dividem entre os efetivos, recrutados por meio de concursos públicos; e os comissionados<sup>1</sup>, caracterizados pela livre nomeação baseada essencialmente na confiança. Os principais cargos comissionados que integram a administração pública federal, são os chamados Cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, criados pela Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970, no âmbito da reforma administrativa trazida pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Organizados em seis níveis, os DAS se tornaram um “recurso importante para formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores, controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico e incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos” (D’ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2011, p. 95). Os níveis mais altos de DAS representam a elite governante da burocracia estatal federal (D’ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2011), e são responsáveis pelo planejamento e formulação de programas e políticas públicas; e a supervisão e coordenação de equipes e órgãos (LOPEZ; DA SILVA, 2019).

Os cargos comissionados se tornaram importantes na administração pública brasileira não apenas pela sua quantidade e posição na organização estatal, mas, sobretudo, pela sua influência na governança e governabilidade no sistema político nacional, implicando na capacidade dos governos em formular e implementar as políticas públicas, assim como de obter apoio político por meio das indicações para ocupação desses cargos (OLIVIERI, 2007). Em razão disso, muitas pesquisas já foram e continuam sendo desenvolvidos nesse campo no Brasil, abordando o perfil, o papel e as responsabilidades específicas dos cargos de nível mais

---

<sup>1</sup> Neste ensaio, cargos comissionados, cargos em comissão, cargos de confiança e cargos de livre nomeação são termos utilizados com o mesmo significado.

alto (e.g. D'ARAUJO; PETEK, 2018; GOUVÊA, 1994); o grau de politização e a influência dos partidos políticos na ocupação de tais cargos (e.g. LOPEZ; DA SILVA, 2019); a meritocracia e o clientelismo na burocracia brasileira (e.g. BRESSER-PEREIRA, 2007; SANTOS, 2009); o papel dos cargos comissionados no controle político da burocracia (e.g. LIMA-SILVA; LOUREIRO, 2018); e a relação entre as práticas de nomeação e a corrupção (e.g. BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017).

De maneira geral, o foco principal dos estudos, nacionais e internacionais, relacionados à ocupação de cargos de livre nomeação, tem sido sobre a influência política nas nomeações e os limites da separação entre política e burocracia, investigando as vantagens e desvantagens da meritocracia e do clientelismo, assim como os objetivos e as consequências de cada modelo, tendo como lentes teóricas principais a teoria da agência e a dependência de recursos (COCCIASECCA; GROSSI; SANCINO, 2021; LOPES; VIEIRA, 2020). No entanto, outros olhares podem ser úteis para a melhor compreensão das práticas utilizadas nas nomeações, investigando não apenas os efeitos das formas de escolha ou as características dos seus ocupantes, mas também as origens e justificativas dos métodos utilizados, e a sua institucionalização no arcabouço estatal brasileiro.

O presente ensaio busca contribuir com o preenchimento dessa lacuna, utilizando a lente institucional como forma de encontrar possíveis explicações para as práticas adotadas atualmente na ocupação dos cargos de livre nomeação no Brasil, a partir de uma revisão histórica da ocupação dos cargos públicos de maneira geral, na administração pública brasileira. De maneira objetiva, este artigo procura encontrar respostas para a seguinte questão: Quais as justificativas (ou as razões) que moldam as regras formais e informais estabelecidas para a ocupação dos cargos de livre nomeação no Brasil?

Este trabalho segue o mesmo pressuposto adotado por Frederico Lustosa da Costa ao analisar a história das reformas administrativas, que parte do princípio de que não possível compreender as mudanças na administração pública brasileira, sem reconhecer o processo de formação histórico que constituiu o aparato estatal no Brasil (COSTA, 2008). No caso aqui tratado, não é possível entender as práticas adotadas para a ocupação dos cargos de livre nomeação nos tempos atuais, sem conhecer a construção política-administrativa da burocracia pública brasileira, em especial a formação e ocupação dos cargos públicos de maneira geral. No entanto, a discussão procura agregar outras perspectivas institucionais para análise das nomeações para os cargos comissionados, além da dependência da trajetória sugerida pelo institucionalismo histórico, entendendo que a ocupação destes cargos segue, certamente, uma

tradição da administração pública nacional, em parte herdada da Coroa portuguesa, mas segue também aspectos culturais e sociais próprios do Brasil, e escolhas racionais dos atores envolvidos ou impactados pelas nomeações públicas. Ou seja, é possível encontrar razões para as práticas adotadas nas nomeações nas três principais vertentes do novo institucionalismo: histórico, sociológico e da escolha racional.

### **As práticas de nomeações públicas como instituição**

As instituições são consequência dos hábitos estabelecidos pelo pensamento comum dos indivíduos (VEBLEN, 1909) que, ao serem compartilhados, proporcionam durabilidade, autoridade e poder, passando a se constituir como regras sociais (HODGSON, 2006). North (1994) identifica as instituições como regras de comportamento, formais ou informais, que estruturam a interação entre os indivíduos e formam um conjunto de restrições e incentivos de uma sociedade. Para Hodgson (2006) as instituições representam a estrutura mais importante no campo social, podendo ser definidas como “sistemas de regras sociais estabelecidas e incorporadas, que estruturam as interações sociais” (HODGSON, 2006, p. 18). Em sentido amplo, Scott (2014, p. 56) define as instituições como “estruturas sociais duradouras e multifacetadas, compostas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais”, compreendidas por normas, regulamentos e elementos culturais e cognitivos, que proporcionam significado e estabilidade à vida social (SCOTT, 2014). Instituições, portanto, representam uma convenção da sociedade, que se estabelecem como regras a serem seguidas, alinhadas a restrições ou incentivos formais, como normas e regulamentos, ou informais, definidas pelos costumes e tradições de uma sociedade (NORTH, 1994). O processo de institucionalização decorre da disseminação do que é socialmente estabelecido como regra, adquirindo legitimidade perante à sociedade ou a um determinado grupo de indivíduos, e, quanto maior o grau de institucionalização, maior a uniformidade no entendimento cultural, e, conseqüentemente, maior resistência à mudança (ZUCKER, 1977).

Para Hall e Taylor (1996), a análise institucional tem como questão fundamental compreender como as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos. Segundo os autores, o novo institucionalismo responde à essa questão com base em duas perspectivas: calculadora e cultura. Na perspectiva calculadora, o comportamento individual é orientado de maneira estratégica, buscando fazer as escolhas que lhe tragam maior benefício, e as instituições atuam de forma a reduzir as incertezas ao incidir sobre o comportamento de um indivíduo em relação ao comportamento do outro (HALL; TAYLOR, 1996; THÉRET, 2003).

Por outro lado, na perspectiva cultural, embora o comportamento humano seja racional, os indivíduos se baseiam na sua visão própria do mundo, levando em consideração a sua interpretação relacionada a comportamentos passados (HALL; TAYLOR, 1996; THÉRET, 2003). Enquanto na perspectiva calculadora as instituições se comportam como resultados intencionais para maximizar o ganho de determinados indivíduos (THÉRET, 2003), na perspectiva cultural as instituições moldam os modelos morais e cognitivos, influenciando a interpretação e a ação dos indivíduos (HALL; TAYLOR, 1996).

Hall e Taylor (1996) organizam o novo institucionalismo em três vertentes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. No institucionalismo histórico as instituições são entendidas como um conjunto de regras e normas relacionadas especialmente às organizações formais, estabelecidas como forma de regular conflitos decorrentes da assimetria de poder (THÉRET, 2003). Para essa corrente, a relação entre as instituições e o comportamento dos indivíduos ocorre segundo as perspectivas calculadora e cultural: os indivíduos agem com base em escolhas estratégicas para alcançar os seus interesses, mas ao mesmo tempo possuem diferentes visões de mundo relacionadas às suas posições sociais e construídas politicamente (IMMERGUT, 2006). Para essa vertente do novo institucionalismo, o comportamento histórico passado molda o comportamento futuro, refletindo na consolidação e estabilidade das instituições, característica essa chamada de dependência da trajetória (GAINS; JOHN; STOKER, 2005; PETERS; PIERRE; KING, 2005). As experiências das gerações passadas se incorporam à cultura, e a cultura é o ponto chave da dependência da trajetória (NORTH, 1994)

A segunda vertente, o institucionalismo da escolha racional, percebe as instituições como estruturas de incentivos nos quais os indivíduos se ajustam para maximizar os seus ganhos. Esta vertente se baseia essencialmente na perspectiva calculadora, e o comportamento individual é influenciado por um cálculo estratégico dos seus interesses em relação ao comportamento dos outros indivíduos, e não por contextos históricos (HALL; TAYLOR, 1996). As instituições se prestam a reduzir as incertezas, por meio de incentivos positivos ou negativos acordados entre os indivíduos, ainda que alcancem resultados sub-ótimos (IMMERGUT, 2006), e tentem a se manter estáveis e duradouras enquanto os resultados atenderem às expectativas dos que possuem poder decisório, ou, no âmbito do Estado, enquanto os políticos assim desejarem (SHEPSLE, 2001). No institucionalismo da escolha racional, as instituições são premeditadas, acordadas voluntariamente, estabelecidas como regras do jogo, sem preocupação com a justiça ou injustiça, ainda que tais regras não atendam

plenamente as reais preferências dos indivíduos participantes, mas que possibilitem o equilíbrio, a redução dos custos, e, conseqüentemente a maximização dos ganhos individuais, independentemente dos resultados coletivos serem ou não coerentes (IMMERGUT, 2006).

A terceira corrente do novo institucionalismo, o institucionalismo sociológico, entende as instituições não apenas como regras formais, mas também como um conjunto de práticas culturais decorrentes de hábitos, símbolos, convenções e modelos cognitivos (HALL; TAYLOR, 1996). As instituições, portanto, não se moldam para se tornar mais eficazes, mas sim para atender à um parâmetro cultural socialmente aceito. O comportamento dos indivíduos não é motivado por um princípio maximizador, mas sim pela perspectiva de desempenho de papéis considerados legítimos (ANDREWS, 2005; HALL; TAYLOR, 1996). O institucionalismo sociológico considera as organizações formais e informais, e enfatiza a importância da interpretação da realidade no processo de escolha dos indivíduos. As instituições adotam determinados arranjos para se tornar legítimas dentro de uma lógica social e um ambiente cultural mais amplo, e não necessariamente mais eficientes (HALL; TAYLOR, 1996). Ainda que reconheça a existência da ação estratégica, o institucionalismo sociológico entende que o comportamento dos indivíduos não é apenas instrumental, mas sobretudo interpretativo, levando em consideração os padrões culturais considerados legítimos (ANDREWS, 2005).

Ao longo da história, as práticas para ocupação de cargos públicos seguiram tanto aspectos normativos, que estabeleceram limites, concessões e restrições aos nomeadores e aos nomeados, como também aspectos culturais decorrentes da repetição de hábitos adotados ao longo do tempo, que foram internalizados na sociedade brasileira, adquirindo, também, *status* de regra a ser seguida pelos governantes e governados, se tornando, portanto, institucionalizadas na administração pública brasileira por meio das suas leis e costumes. Assim, as práticas de nomeações se comportam como uma instituição responsável por mediar a estrutura social do Estado brasileiro, caracterizada pelo patrimonialismo, e os comportamentos individuais daqueles que ocupam cargos públicos ou daqueles que influenciam e são influenciados pela ação dos nomeados.

### **Perspectiva histórica das nomeações na administração pública brasileira**

A ocupação de cargos públicos é um processo que se institucionalizou no Brasil especialmente a partir de 1808, com a transferência da família real portuguesa para o Rio de Janeiro, dando início à construção de um Estado centralizado brasileiro. A instalação da

Coroa portuguesa em terras nacionais exigiu a criação de novas estruturas administrativas e novos cargos públicos, porém, mantendo e reforçando as práticas já existentes de nomeações em troca de favores (CARVALHO, 2011) e a consolidação do Estado como extensão do patrimônio da realeza (FAORO, 2001).

Os cargos públicos se separavam entre aqueles que serviam à casa real e aqueles que exerciam atividades administrativas do Estado, porém, ambos se constituíam como representantes do rei, responsáveis pelo exercício dos poderes da realeza de controle sobre a vida social e econômica da sociedade (FAORO, 2001). Assim, mesmo os funcionários públicos<sup>2</sup> responsáveis pelas atividades administrativas do Estado que deveriam cumprir atribuições regimentais próprias, representavam os interesses do rei, e, em primeiro lugar, deveriam seguir as suas ordens e as suas vontades (FAORO, 2001). Historicamente, a ocupação dos cargos públicos se mostrou como uma ferramenta importante para o exercício do poder real, o reconhecimento da nobreza, a consolidação do poder local dos proprietários rurais, a ampliação do emprego e a retribuição de apoio político e eleitoral (CARVALHO, 2011, 1997; FAORO, 2001; VIANNA, 1999), deixando em segundo plano, o cumprimento da função Estatal regimentalmente estabelecida.

As nomeações para empregos públicos ganharam contornos normativos formais específicos para o Brasil após a independência, quando a Constituição de 1824 estabeleceu que todo cidadão poderia ser admitido aos cargos públicos, em decorrência dos seus “talentos e virtudes”, atribuindo ao Imperador o poder de escolha e provimento de tais cargos. Tal enunciado seguiu de forma semelhante nas Constituições seguintes, atribuindo ao chefe da nação, o poder de nomeação e demissão. A partir da revolução de 1930, o Estado brasileiro passou por transformações significativas nas suas estruturas e formas de organização, tendo como referência a burocracia weberiana dos Estados modernos (COSTA, 2008). A reforma administrativa promovida durante o governo de Getúlio Vargas tinha como objetivos principais o fortalecimento do Estado, a racionalização administrativa e a eficiência, adotando como princípios fundamentais a introdução da meritocracia e a profissionalização da função pública (WAHRLICH, 1957, 1975). Ainda em relação ao funcionalismo público a reforma tratou de simplificar as normas existentes, definindo regras para acesso e permanência nos cargos públicos, como a realização de concursos, a estabilidade e a estruturação de cargos e carreiras (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; WAHRLICH, 1974).

---

<sup>2</sup> Neste ensaio, funcionários públicos, empregados públicos e servidores públicos são termos utilizados com o mesmo significado.

No entanto, paralelamente às tentativas de criação de critérios e limites para a nomeação de servidores públicos para cargos efetivos, uma nova categoria de cargos no aparato estatal se consolidava, os chamados cargos em comissão. Estes cargos são citados no conjunto normativo brasileiro, explicitamente desta forma, a partir do Decreto nº 19.398 de 1930, atribuindo ao então chefe do Governo Provisório o poder para nomear e demitir quaisquer ocupantes de cargos públicos efetivos, interinos ou em comissão. Apesar da Constituição de 1934 determinar, como regra geral, que o provimento de cargos públicos ocorreria mediante concurso, se configurando como uma ampliação normativa dos critérios e procedimentos para as nomeações públicas no Brasil, as legislações infraconstitucionais trataram de estabelecer diversas possibilidades para o não seguimento da regra geral, como a criação de autarquias e fundações, extremamente flexíveis e independentes em relação às normas da administração pública direta (WAHRLICH, 1979) e a manutenção dos chamados cargos extranumerários, que não eram preenchidos por concurso público.

Outra excepcionalidade ao concurso público foi regulamentada pela Lei nº 284, de 1936, que estabeleceu que todos os cargos de chefia seriam preenchidos por pessoas “livremente escolhidas”, o que permitiu uma renovação rápida do conjunto de dirigentes públicos, mas, no entanto, estabeleceu que toda e qualquer posição de chefia, mesmo as mais baixas na hierarquia estatal, passassem a ser preenchidas pelo critério da confiança, deixando aberta a possibilidade de continuidade das práticas de nomeação de funcionários públicos com base na amizade, no parentesco, na troca de favores e no alinhamento político, independente do mérito ou da qualificação do profissional escolhido (WAHRLICH, 1970).

Nas décadas de 1960 e 1970, outra grande reforma administrativa buscou novamente a modernização do aparato estatal brasileiro. Nesse período houve um reforço na separação entre a administração direta, formada pelos Ministérios, e a administração indireta, formada pelas fundações e autarquias, que gozavam de maior flexibilidade administrativa e financeira (COSTA, 2008). Essa flexibilidade permitiu, entre outras coisas, estabelecer espécie de ilhas de excelência, ao permitir o recrutamento de funcionários mais qualificados geridos por uma legislação menos rígida e mais atraente financeiramente (COSTA, 2008). No entanto, com o tempo, essa liberalidade nas formas de contratação, acabou por servir de porta de entrada para apadrinhados políticos, especialmente na medida em que as práticas de concurso públicos avançavam na administração direta. Além disso, tanto na administração direta quanto na indireta, a ocupação de cargos em comissão se manteve tendo como único critério, a confiança ou o interesse de quem detinha o poder para nomear.



Ou seja, mesmo com os esforços das duas grandes reformas administrativas ocorridas na década de 1930 e na década de 1960, não houve avanços em relação às práticas adotadas para a ocupação dos cargos em comissão, ainda que tenham ocorrido avanços significativos na organização administrativa, na profissionalização da burocracia estatal, e na ampliação dos concursos públicos para cargos efetivos (WAHRLICH, 1974, 1975). Se referindo ao período anterior à Revolução de 1930, Gercina Oliveira aponta que:

Foi dos quadros familiares e das classes urbanas sem profissão que saíram os burocratas brasileiros da colônia e foram critérios afetivos, familiares e protetores que constituíram a norma para a formação dos vínculos entre o Estado e seus funcionários. Isso explica o Estado brasileiro como um Estado paternalista e a burocracia nacional como um prolongamento principalmente da família e, mais tarde, do chefe político e de sua facção. (...) Essa incapacidade de separar o público do particular se consubstanciou na lealdade às facções e depois aos partidos, baseada nos laços de parentesco, no compadrio e na dependência econômico-afetiva, gerando a política da clientela; na esfera administrativa isto se revelou na burocratização patrimonial, onde os ocupantes dos cargos administrativos, com frequência, não foram capazes de distinguir o interesse público do próprio interesse, condição essencial à eficiência da organização pública.” (OLIVEIRA, 1970, p. 60–62)

As práticas para nomeações para cargos públicos ganharam contornos mais detalhados na atual Constituição de 1988, onde o concurso público se tornou obrigatório tanto para a administração direta quanto para a indireta, não permitindo outra possibilidade para o provimento de cargos efetivos, à exceção, no entanto, da ocupação de cargos em comissão, que foram mantidos como de livre nomeação, a exemplo do que ocorria nas Constituições anteriores. A Constituição estabeleceu que os cargos em comissão deveriam ser, preferencialmente, preenchidos por servidores públicos efetivos. O termo preferencialmente, na prática, manteve o poder discricionário dos governantes para a livre escolha dos ocupantes, independentemente de qualquer critério. Posteriormente, a reforma do Estado promovida durante a década de 1990, conferiu maior destaque para os cargos comissionados, atribuindo a eles uma posição estratégica e fundamental para as transformações que se propunham para a administração pública federal (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995). A reforma culminou com a publicação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 que, entre outras coisas, estabeleceu que as funções de confiança seriam exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, seriam preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinando-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Apesar do comando constitucional sugerir que seriam estabelecidos critérios mais rígidos para a ocupação de tais cargos, a legislação infraconstitucional atual apenas define quantitativos mínimos de servidores públicos efetivos que deveriam ocupar tais cargos e requisitos amplos de qualificação e experiência profissional, e deixa aberta a possibilidade de

nomeação de não ocupantes de cargos efetivos, e uma ampla margem de discricionariedade na escolha do ocupantes dos cargos, especialmente os de níveis mais altos.

Ou seja, desde o início da construção do Estado brasileiro, os governantes detêm o poder de nomear livremente pessoas da sua confiança para exercer funções públicas, de acordo com os critérios que lhes convier. Assim, as nomeações para cargos públicos no Brasil seguem uma lógica para além das regras formais estabelecidas, e consideram também, costumes e regras informais herdadas do Estado patrimonialista e baseadas na troca de favores, na amizade, no nepotismo, no atendimento aos interesses da Coroa ou do governante e no reconhecimento do *status* das elites da época (BRESSER-PEREIRA, 2007; CARVALHO, 2011, 2000; FAORO, 2001; GOUVÊA, 1994). Com a restrição do acesso aos cargos efetivos somente mediante concurso público, a lógica patrimonialista de nomeações se mantém através dos cargos comissionados que, apesar terem sofrido mudanças ao longo do tempo, os normativos atuais não restringem que a sua ocupação ocorra da mesma maneira como ocorreu historicamente no Brasil, baseada na confiança e na conveniência dos detentores de poder (SANTOS, 2009).

### **Cargo público como símbolo de poder e status**

Desde a idade média, um dos critérios da modernização do Estado consiste na superação do Estado patrimonialista, com a eliminação dos cargos honoríficos ou hereditários, na busca por uma organização burocrática, onde há a separação entre o profissional e o particular, distinguindo a vida privada dos funcionários da atividade oficial (WEBER, 1999). No entanto, o processo de modernização português, determinante na origem da organização política-administrativa brasileira, foi marcado pelo estabelecimento de uma estrutura estatal moderna, porém dominada por valores tradicionais marcantes do patrimonialismo (CARVALHO, 2011).

A confusão entre o público e o privado se reflete na ocupação dos cargos públicos e nas estruturas administrativas e políticas brasileiras (DA MATTA, 1997; FAORO, 2001). As organizações públicas se estruturaram como um prolongamento da unidade familiar, especialmente no que diz respeito ao recrutamento de funcionários públicos, tendo o nepotismo, as relações pessoais, o apadrinhamento e especialmente o clientelismo como as suas características mais marcantes (BARBOSA, 2014; FAORO, 2001). O clientelismo se caracteriza como um sistema de trocas pessoais, que combina benefícios mútuos e assimetria de poder (BEARFIELD, 2009; NUNES, 2003), e está presente na história da administração

pública de diversos países (SCOTT, 1972), se configurando como uma importante instituição nas relações políticas desde os regimes mais antigos até os Estados modernos (JIANG, 2018). O clientelismo, portanto, é um tipo de relação social marcada pelo contato entre alguém que detenha algum poder e o seu dependente ou interessado, e que não se limita apenas à distribuição de empregos, mas também outros benefícios como a proteção social ou econômica (NUNES, 2003), ou ainda o favorecimento por amizade, parentesco ou aproximação ideológica (BEARFIELD, 2009).

No caso brasileiro, desde os tempos de colônia, a burocracia estatal servia para a distribuição de cargos públicos em troca de apoio político e social (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Mas não apenas para isso. Os cargos também representaram um reconhecimento de nobreza e detinham um simbolismo de poder e *status*, delegado pelo chefe soberano da nação (FAORO, 2001; VIANNA, 1999). Os cargos públicos representam “uma realidade política (que) se entrelaça numa realidade social: o cargo confere fidalguia e riqueza” (FAORO, 2001, p. 99), que confere ao titular um símbolo de autoridade por se tratar de um prolongamento do poder real, e pelo exercício de funções essencialmente de proteção e controle, relacionados à fazenda pública, à fiscalização e ao poder de polícia. No Estado patrimonial brasileiro, somente o cargo público “nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome.” (FAORO, 2001, p. 466–467).

Os ocupantes de cargos públicos ou chegavam até eles para atender um interesse de quem detinha o poder na região (o imperador, o governante, o coronel, o parlamentar, etc.) e cumprir aquilo que ele ordenasse, ou ganhavam em reconhecimento à sua nobreza, exclusividade das elites letradas e relacionadas à pessoas importantes do Estado (VIANNA, 1999). Em ambos os casos, o funcionário não estava ali para servir à lei, mas sim para servir a quem lhe nomeou, constituindo uma casta superior, que não se submetia às mesmas regras e restrições dos demais cidadãos comuns.

De modo a superar, entre outros problemas, as práticas clientelistas e patrimonialistas na ocupação dos cargos públicos, as reformas administrativas a partir da década de 1930 buscaram a construção de um Estado moderno weberiano, baseado na impessoalidade e na meritocracia (WAHRLICH, 1970, 1974). Porém, mesmo na burocracia weberiana, o cargo público exerce uma função central, representante da dominação racional-legal, e do exercício da autoridade estatal (CÂMARA, 2009; WEBER, 1999). Conforme aponta Tragtenberg (2006), a burocracia é um instrumento das classes dominantes e protege uma generalidade de

interesses particulares, e a ideologia da burocracia ocorre por uma hierarquia autoritária, onde os funcionários públicos são detentores de símbolos do saber real, técnico e utilitário.

### **Cargo público como exercício do poder e da burocracia do Estado**

Desde o período colonial os funcionários públicos representam o exercício do poder do Estado, exercendo atividades relacionadas à guerra, à cobrança de tributos e à fiscalização (CARVALHO, 2011). A distância do poder central, mesmo quando do estabelecimento da família real no Brasil, fez com que surgissem poderes regionais quase autônomos, responsáveis, entre outras coisas, pela indicação dos funcionários públicos locais, a quem cabiam exercer o poder de cobrar e proteger a nação. O poder regional, representado pelos coronéis e pelos governadores, se utilizava dos cargos públicos para fortalecer e expandir os seus domínios sobre a máquina pública e sobre o seu eleitorado, formando clãs locais dominados por famílias e amigos dos detentores do poder (VIANNA, 1999).

Os cargos públicos também representavam uma oportunidade de compartilhamento de atribuições ou responsabilidades estatais com o poder local dos coronéis ou com o empresariado, interessados em aprimorar os serviços públicos em benefício próprio ou em decorrência da ineficiência ou falta de recursos do poder público (CARVALHO, 2011, 1997). No Estado patrimonial, “o funcionário está por toda parte, dirigindo a economia, controlando-a e limitando-a a sua própria determinação” (FAORO, 2001, p. 99), e a lógica utilizada na ocupação dos cargos públicos, aliada ao poder discricionário para o cumprimento ou não das normas a depender da vontade ou interesse dos responsáveis pelas nomeações à esses cargos, reforçava o poder dos funcionários públicos em relação ao sujeito comum.

Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade – patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública – manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada. (FAORO, 2001, p. 90)

O patrimonialismo se formou como uma organização política burocrática, “não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio” (FAORO, 2001, p. 101), onde, até os dias atuais, o funcionário toma posse do cargo público, como se dele fosse. A consolidação e modernização da burocracia pública a partir das reformas da década de 1930 reforçam o poder do cargo público, sobretudo das posições de chefia, responsáveis pela organização das atividades administrativas e pelo estabelecimento de normativos e regulamentos internos; e em decorrência da própria natureza burocrática e do modelo de trabalho espelhado nos exemplos

de Taylor e Fayol (CÂMARA, 2009). Para Weber, no Estado moderno o poder é exercido não “por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia.” (WEBER, 1997, p. 39).

A burocracia pode ser vista como uma forma de dominação, onde o poder racional-legal impera sobre os administrados, especialmente quando examinada no âmbito do Estado. Pode ser vista também como uma ferramenta dos políticos eleitos para executar os seus comandos, sendo um aparato administrativo para executar as atividades técnicas legitimamente definidas pela autoridade. Pode, ainda ser entendida como uma organização, dotada de princípios e razão de ser próprios, com autonomia para aplicação da lei independente da vontade política e dos interesses organizados (OLSEN, 2006). Para Prestes Motta, a burocracia é “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal, hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 7)

No caso brasileiro, a burocracia se estabeleceu com uma sobreposição do modo de dominação tradicional, onde o poder é herdado, eterno, imutável, podendo ser exemplificado pelo patrimonialismo; e o domínio legal, baseado na concordância em um conjunto de regras consideradas legítimas. Assim, o poder do cargo público decorre tanto em função da sua prerrogativa legal de exercer as atividades do Estado, quanto em razão das suas relações informais decorrentes das redes de influência baseadas no clientelismo, nas amizades, no nepotismo, entre outras características herdadas do Estado patrimonial.

### **As nomeações públicas no Brasil como fruto das tradições administrativas, heranças culturais e escolhas racionais**

As nomeações para cargos comissionados no Brasil, ainda hoje, seguem um comportamento semelhante ao adotado ao longo da sua história, baseado essencialmente no patrimonialismo e no clientelismo, ainda que em determinados momentos tenham ocorrido reformas que tentaram superar essa lógica com a implementação de uma burocracia tipicamente weberiana (PARRADO; SALVADOR, 2011; PINHO, 1998; WAHRLICH, 1970). A tradição administrativa<sup>3</sup> brasileira deriva de uma mescla entre a tradição

---

<sup>3</sup> Peters (2008) define tradições administrativas como um conjunto de valores, estruturas e relações que define a natureza da administração pública. Para o autor, o conceito de tradição administrativa é uma maneira de criar uma explicação abrangente para a estrutura e o comportamento das burocracias públicas, assumindo, assim como o institucionalismo histórico, que um padrão persistente de comportamento passado influencia a administração pública no presente.

napoleônica, caracterizada por menores restrições na relação entre a política e a administração, onde é comum políticos assumirem posições na estrutura burocrática e funcionários de carreira seguirem para a esfera política (PARRADO; SALVADOR, 2011; PETERS, 2008); e a cultura do Estado imperialista português atuante no período colonial, caracterizado pela configuração do setor público como uma expansão do patrimônio da Coroa, formado conforme os seus próprios interesses, com a participação de setores empresariais, grandes proprietários de terras, famílias nobres e amigos da realeza (FAORO, 2001; VIANNA, 1999). Para a cultura Ibérica, é normal adquirir determinadas vantagens pessoais por meio de relações de amizade e parentesco e não compreendem “que uma pessoa, por exercer determinada função pública, deixe de prestar a amigos e parentes favores dependentes de tal função” (DE HOLANDA, 1995, p. 134). Ou seja, “quando se quer alguma coisa de alguém, o meio mais certo de consegui-lo é fazer desse alguém um amigo” (DE HOLANDA, 1995, p. 133).

O enraizamento dessas características no aparato estatal brasileiro, aumenta o custo para a promoção de mudanças institucionais mais profundas, o que leva ao surgimento de estruturas paralelas tanto no arcabouço normativo, quanto no comportamento das organizações (PINHO, 1998), de forma a superar o patrimonialismo e o clientelismo nas nomeações para cargos públicos, sem, no entanto, extinguir por completo as possibilidades de manutenção dessas práticas. Esse movimento fica nítido com a evolução dos requisitos meritocráticos e impessoais para a ocupação de cargos públicos efetivos, especialmente com a universalização dos concursos públicos, mas, ao mesmo tempo, a consolidação da categoria dos cargos em comissão como de livre nomeação, exercendo uma posição central e superior na organização administrativa do Estado. Ou seja, se por um lado a burocracia estatal brasileira se profissionaliza seguindo a lógica weberiana, por outro, a elite governante exerce o seu poder mantendo uma excepcionalidade que permite manter as práticas de nomeações de acordo com os seus interesses.

Assim como a classe política procura manter o seu poder sobre o Estado, os burocratas seguem a lógica de ampliar o controle do Estado sobre a sociedade, reforçando “a sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda” (ROCHA, 2006, p. 14). A burocracia estatal pode formular e perseguir objetivos diversos dos que possam ser demandados pela sociedade (SKOCPOL, 1985) e a sua capacidade de elaborar e implementar as políticas públicas é resultado, em parte, do seu acesso privilegiado à informação (ROCHA, 2006). Assim, ao mesmo tempo que a

profissionalização da burocracia contribui para o aumento da capacidade institucional do Estado, são necessários mecanismos que tornem a burocracia um sistema aberto, e evitem a sua inércia e resistência às mudanças requeridas pelo próprio sistema social (EVANS, 1993). Tais mecanismos são eminentemente políticos, concretizados por organizações como partidos políticos, associações de classe e representações dos setores produtivos, que podem exercer influência e controle, orientando o Estado para os objetivos esperados pela sociedade como um todo.

Nesse contexto, as nomeações se configuram como a mais importante ferramenta de controle político sobre a burocracia (WOOD; WATERMAN, 1991), e se mostram de relevante importância para os governantes influenciarem as organizações públicas e implementarem as suas políticas (LEE, 2020). Assim, é natural supor a tentativa da classe política em manter o maior número de cargos sujeitos apenas aos seus próprios critérios de escolha, seja para cumprir um objetivo nobre de implementação de determinada política pública, ou seja para obter vantagens pessoais decorrentes de favorecimento ou corrupção.

Na burocracia estatal brasileira, os cargos em comissão ocupam um papel central. Toda e qualquer posição de chefia no governo federal é exercido por um ocupante de cargo em comissão, cabendo a ele a supervisão e controle de equipes, a formulação e implementação de políticas públicas e a gestão de volumosos recursos públicos. Portanto, a atividade exercida por esses atores interessa aos governantes e políticos, para que seja possível executar o seu plano de governo e atender às suas bases eleitorais; ao mercado privado, haja vista a influência do setor público na atividade empresarial e no desenvolvimento econômico dos países; à sociedade civil organizada, para que as políticas públicas de seu interesse sejam levadas à frente; e à própria burocracia e aos burocratas, visando proteger os seus interesses corporativos justos ou não. Ou seja, os arranjos institucionais adotados nas nomeações para cargos comissionados buscam atender aos interesses dos grupos de poder mais influentes em cada setor do Estado, de forma a maximizar os seus ganhos esperados.

Além da tradição histórica de uma confusa separação entre o público e o privado, e a racionalidade da nomeação dos funcionários que serão mais úteis para os interesses de quem detém maior poder de influência no Estado, a ocupação dos cargos públicos no Brasil segue ainda uma cultura, a ocupação dos cargos públicos no Brasil segue ainda uma cultura de reconhecimento do poder discricionário e justo do governante eleito em escolher, ao seu próprio critério, aqueles que serão responsáveis pela operação das políticas públicas.

Nos Estados modernos os políticos são eleitos democraticamente para que possam implementar as políticas públicas que a maior parte da população entende como necessárias para o país. Para alcançar esses objetivos, os políticos precisam que a burocracia estatal atue na mesma direção, e, uma importante possibilidade para exercer esse papel legítimo é o de nomear e exonerar aqueles que dirigem as organizações públicas. Ou seja, culturalmente a sociedade entende ser legítimo que exista uma margem discricionária para que os políticos escolham livremente determinados ocupantes de cargos públicos, uma vez que essa relação informal de confiança entre o político e o funcionário, é fundamental para a implementação das políticas públicas defendidas por aqueles que foram eleitos pela própria sociedade (JIANG, 2018). As nomeações para os cargos em comissão, portanto, se configuram também como um reflexo da interpretação social e da cultura adotada pela sociedade brasileira em reconhecer o poder discricionário de livre escolha como legítimo em um Estado democrático.

### **Considerações finais**

As estratégias e os modelos usados para as nomeações de cargos públicos, especialmente para aqueles da alta administração pública, podem ser explicadas por diferentes correntes teóricas. As instituições que moldam as nomeações para cargos comissionados no Brasil decorrem das tradições administrativas inerentes à formação histórica e política do país; dos seus costumes, símbolos e valores que influenciam as relações sociais; e das escolhas racionais voltadas para o alcance de objetivos específicos das classes dominantes. Seguem, portanto, um comportamento histórico, social e político, reconhecido como legítimo pela sociedade e justo pelos governantes, além de interesses de grupos de poder que desejam alcançar objetivos específicos concretos com a ação ou decisão de determinada organização.

Assim, as três vertentes do novo institucionalismo se mostram como lentes teóricas relevantes para a explicação do comportamento adotado nas nomeações para os cargos comissionados. Os padrões das nomeações são determinantes para a consolidação das organizações públicas, e a compreensão do aparato estatal brasileiro passa pela análise das nomeações, especialmente para os altos escalões, das promoções e das formas de demissão, onde é possível identificar a natureza personalista, desorganizada e flexível da burocracia nacional (SCHNEIDER, 1991). Compreender os aspectos que justificam ou que levam às práticas adotadas atualmente, é um ponto de partida fundamental para buscar possibilidades de melhoria ou reformas de fato estruturantes nesse campo.



## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Eds.). . **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2010. p. 27–71.
- ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 271–299, jun. 2005.
- BARBOSA, L. Meritocracia e sociedade brasileira. **RAE Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 1, p. 80–85, 2014.
- BEARFIELD, D. A. What Is Patronage? A Critical Reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64–76, jan. 2009.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9–30, jun. 2007.
- CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Brasil: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.
- CÂMARA, L. M. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 3, p. 635–659, jun. 2009.
- CARVALHO, E. D. P. DE. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores-do período colonial a 1930. In: CARDOSO JR., J. C. (ORGANIZADOR) (Ed.). . **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro, Brasil: Ipea, 2011. p. 19–46.
- CARVALHO, J. M. DE. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, p. 229–250, 1997.
- CARVALHO, J. M. DE. Rui Barbosa e a razão clientelista. **Dados**, v. 43, n. 1, p. 11–11, 2000.
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1–26, 2017.
- COCCIASECCA, S.; GROSSI, G.; SANCINO, A. Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review. **International Journal of Public Sector Management**, v. ahead-of-print, n. ahead-of-print, 1 jan. 2021.
- COSTA, F. L. DA. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Rocco, 1997.

D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (Ed.). . **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro, Brasil: Ipea, 2011. p. 91–131.

D'ARAUJO, M. C.; PETEK, J. Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 840–862, 2018.

DE HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. ed. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras, 1995.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, abr. 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. ed. [s.l.] Globo, 2001.

GAINS, F.; JOHN, P. C.; STOKER, G. Path dependency and the reform of English local government. **Public Administration**, v. 83, n. 1, p. 25–45, 2005.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo, Brasil: Editora Paulicéia, 1994.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936–957, 24 dez. 1996.

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 1–25, 2006.

IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). . **Políticas públicas: Coletânea - Volume 1**. Brasília, Brasil: Enap, 2006. p. 155–195.

JIANG, J. Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China. **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 4, p. 982–999, 2018.

LEE, D. S. Executive control of bureaucracy and presidential cabinet appointments in East Asian democracies. **Regulation & Governance**, v. 14, n. 1, p. 82–101, jan. 2020.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 529–558, 2018.

LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. Appointments for commissioned posts and interest groups: uses, motivations, and challenges presented in recent research. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 26, n. 2, p. 439–462, ago. 2020.

- LOPEZ, F.; DA SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, 2019.
- NORTH, D. C. Economic performance through time. **American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359–368, 1994.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar Ed., 2003.
- OLIVEIRA, G. A. DE A. DE. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. jul./dez., p. 47–74, 1970.
- OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147–168, nov. 2007.
- OLSEN, J. P. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1–24, 2006.
- PARRADO, S.; SALVADOR, M. The institutionalization of meritocracy in Latin American regulatory agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 4, p. 687–712, 2011.
- PETERS, B. G. The napoleonic tradition. **International Journal of Public Sector Management**, v. 21, n. 2, p. 118–132, 2008.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J.; KING, D. S. The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 4, p. 1275–1300, nov. 2005.
- PINHO, J. A. G. DE. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 59–79, 13 ago. 1998.
- PRESTES MOTTA, F. C. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11, 2006.
- SANTOS, L. A. DOS. Burocracia profissional e a livre nomeação de cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 5–28, 2009.
- SCHNEIDER, B. R. **Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil**. [s.l.] University of Pittsburgh Press, 1991.
- SCOTT, J. C. Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. **American Political Science Review**, v. 66, n. 1, p. 91–113, 1972.
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations: ideas, interests and identities (4th Ed)**. [s.l.] Sage, 2014.
- SHEPSLE, K. A. A comment on institutional change. **Journal of Theoretical Politics**, v. 13, n. 3, p. 321–325, 2001.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B.; SKOCPOL, T. (Eds.). . **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 58, p. 225–254, 2003.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo, Brasil: Editora UNESP, 2006.

VEBLEN, T. The Limitations of Marginal Utility. **Journal of Political Economy**, v. 17, n. 9, p. 620–636, 1909.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras. Primeiro Volume: Fundamentos Sociais do Estado**. Brasília, Brasil: Senado Federal, 1999.

WAHRLICH, B. M. DE S. O sistema de mérito na Administração Federal brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 76, n. 2, p. 235–254, 1957.

WAHRLICH, B. M. DE S. Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 1, p. 7–31, 1970.

WAHRLICH, B. M. DE S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, n. 2, p. 27–75, 1974.

WAHRLICH, B. M. DE S. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. **Revista de Administração Pública**, v. 9, n. 4, p. 5–68, 1975.

WAHRLICH, B. M. DE S. Organização governamental e administrativa, voltada para o processo de desenvolvimento: o caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 2, p. 7–36, 1979.

WEBER, M. **Os Economistas - Max Weber: Textos Selecionados**. Tradução: Tradução: Maurício Tragtenberg et al. São Paulo, Brasil: Círculo do Livro, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva - Volume 1**. São Paulo, Brasil: Editora Universidade de Brasília - UNB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. **American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801–828, 1991.

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, v. 42, n. 5, p. 726, out. 1977.