

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

OCUPAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: A HERANÇA PATRIMONIALISTA
E AS NOMEAÇÕES AOS CARGOS EM COMISSÃO.

CURITIBA

2013

GERSON PELÁ

OCUPAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: A HERANÇA PATRIMONIALISTA
E AS NOMEAÇÕES AOS CARGOS EM COMISSÃO.

Artigo de conclusão do Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri.

CURITIBA

2013

RESUMO

Este artigo visa contribuir para a reflexão sobre a ocupação dos cargos públicos de livre nomeação e exoneração, os chamados DAS, e em que medida a herança patrimonialista, presente na máquina pública brasileira desde seus primórdios, a influencia. Como fundamentação teórica, foram usados os conceitos de “estamento burocrático” e “patrimonialismo”, presentes fundamentalmente nas obras de Raymundo Faoro e Max Weber, e os textos de Bresser Pereira sobre a Nova Administração Pública e a proposta de reforma administrativa do Estado, de caráter gerencialista, que justificavam a manutenção e ampliação dos DAS a fim de conferir uma flexibilidade à gestão burocrática vigente no Estado brasileiro. Apesar da crescente profissionalização do serviço público federal, pode-se observar nos dados do Boletim Estatístico de Pessoal, divulgado pelo Ministério do Planejamento, e em várias pesquisas divulgadas nos últimos anos, que a prática patrimonialista ainda se faz presente e que ainda são necessários mecanismos que minimizem a sua influência sobre a ocupação dos cargos em comissão.

Palavras-chave: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo, cargos comissionados, DAS.

INTRODUÇÃO

Para compreender em que medida o patrimonialismo ainda está presente na vida pública brasileira, torna-se necessário entender como se formou o Estado brasileiro, largamente influenciado que foi pelo Estado português e seu estamento burocrático, praticamente transplantado para o Brasil com a vinda da Família Real, em 1808. Por isso, inicia-se o artigo por uma visão histórica da formação do Estado português e sua influência sobre a formação do Estado brasileiro, onde o patrimonialismo fincou suas raízes na estrutura administrativa, legando uma pesada herança de privilégios, nepotismos, clientelismos, cartórios e dirigismo estatal da qual, apesar dos esforços ao longo das últimas décadas e algumas reformas administrativas efetivadas ou tentadas, ainda não conseguimos nos livrar.

A primeira reforma administrativa, de 1937, buscava, com quase um século de atraso em relação aos países centrais, estabelecer os parâmetros para uma administração burocrática, no sentido weberiano, em que predominasse o profissionalismo, a impessoalidade e a moralidade. Conseguiu-o de forma incompleta, estabelecendo alguns “insulamentos” burocráticos em meio ao patrimonialismo ainda resistente e persistente.

Depois da primeira reforma, outras se sucederam, num movimento pendular, ora preconizando critérios burocráticos para romper com o patrimonialismo, ora buscando implantar uma administração de cunho gerencial para combater os males da burocracia, como a lentidão, o alto custo da administração, a auto-referência e a ineficiência. Temos convivido, desde então, com os três sistemas – patrimonialismo, burocracia e gerencialismo – no seio da máquina pública, com períodos de predominância alternados.

Os cargos de livre nomeação e exoneração, os DAS, conferem à administração pública, segundo seus defensores, uma agilidade e circulação de ideias difícil de conseguir sem sua existência. Por sua vez, o serviço público precisa ser profissional e impessoal; para isso deve ter suas bases burocráticas bem delineadas. Portanto, definir formas de provimento dos cargos DAS que afastem as condenáveis práticas patrimonialistas e clientelistas ainda é tarefa em aberto e para a qual este artigo busca dar alguma contribuição.

1. A FORMAÇÃO DOS ESTADOS E SUAS BUROCRACIAS – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Os processos de seleção dos funcionários públicos, ao contrário do que se poderia imaginar, demandam cuidados desde épocas muito remotas. Mesmo muito tempo antes da formação dos estados modernos, já na Antiguidade Clássica o tema era assunto de debates. Segundo Cretella Junior (1967)¹, os meios mais conhecidos utilizados por diferentes países, em diferentes épocas, foram: i) sorteio, ii) compra e venda, iii) herança, iv) arrendamento, v) livre nomeação absoluta, vi) livre nomeação relativa, vii) eleição e viii) concurso.

O conceito de Estado, como o entendemos nos nossos dias, surgiu após a idade média, nos tempos modernos, apresentando como característica inicial e principal a concentração dos poderes nas mãos do monarca: era o Estado Absolutista. Nesse período, segundo Celso Bastos (1999), não existia a carreira administrativa ou garantias para aqueles que desempenhavam a função pública, cuja nomeação, permanência e despesa dependiam exclusivamente da vontade do monarca. As funções públicas eram exercidas por pessoas presas por laços de fidelidade e que as exerciam de maneira ilimitada, tornando-os praticamente donos dos cargos que ocupavam e dos quais podiam usufruir livremente.

Ao Estado Absolutista sucedeu o Estado de Direito, caracterizado pela predominância do direito acima do poder dos governantes. Foi neste período, especialmente na França Napoleônica, que surgiu a figura do concurso público e começou-se a delinear todo o sistema disciplinar que regula o exercício da função pública.

Antes disso, entretanto, nos estados feudais surgidos na Europa pós-bárbaros e mouros, manteve-se a estrutura administrativa romana baseada na *Aula Regia*, instituída por Diocleciano, que consistia de um órgão colegiado de caráter consultivo cujo recrutamento dos membros procedia-se livremente pelo soberano. Faziam parte dela os magistrados superiores do império, civis e militares, os

¹ Descrição pormenorizada dos processos podem ser encontradas em CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*, 13a ed. Rio de Janeiro: Forense(1994).

principais oficiais da corte, barões submissos e quem quer que fosse nomeado sem que, para isso, houvesse necessidade de nobreza preexistente. O serviço do rei já então honrava e nobilitava as pessoas, por efeito da própria convocação. Na *Aula Regia* fundiam-se a aristocracia burocrática romana e a militar goda, assemelhando-se a um rudimentar Conselho de Estado, exercendo influência nas decisões do rei. Este tipo de arranjo perdurou durante toda a idade média, até os primórdios do capitalismo. (FAORO, 2001).

Já durante o período mercantilista, mas sem romper totalmente com a organização anterior, o Estado conquista lugar de proeminência entre os grupos e comunidades nacionais e impõe direção à economia, de modo direto, pelas proibições, estímulos e especulação comercial e, de modo indireto, pela tributação. Nesse período começa a evidenciar-se o conceito de “dominação política”.

A forma de dominação, no início da idade moderna era, em Portugal - nosso foco neste momento - de caráter tradicional². Os reis portugueses governavam o reino como a própria casa, não distinguindo o tesouro pessoal do patrimônio público, no que se poderia encaixar perfeitamente no conceito de patrimonialismo weberiano. Seu poder assentava no patrimônio, em torno do qual gravitavam ele próprio, seus súditos e os interesses econômicos da nação. É o “oikos”, a raiz que deu a árvore em cuja sombra cresceu o Estado. (FAORO, 2001).

Essa tradição portuguesa impediu, quando da ascensão das cidades, que o comércio fluísse na sociedade. O reino desenvolveu sua economia com o tráfico e, mercê de seu poder e riqueza, regulou, incentivou e dominou a classe comercial. Evitou-se, assim, que ocorresse em Portugal o sucedido nas cidades italianas, onde a facção comercial assumiu a liderança e o controle dos negócios do Estado. O regime patrimonial foi um capítulo do príncipe contra os barões feudais. Os comerciantes, detentores da riqueza mobiliária, uniram-se ao soberano (ou a isso foram forçados pela regulação econômica do patrimonialismo) que, com tal, apoio, prosseguiu se fortalecendo. (FAORO, 2001).

² A dominação de caráter tradicional, que se apoia na crença da inviolabilidade das tradições. (WEBER, 2004)

A segunda etapa, que contrasta com a primeira, de economia agrária e patrimonialismo tosco e rudimentar, consiste de um “patrimonialismo estamental”³, cujo quadro administrativo estereotipa-se, ganha cartilagens e, de mera reunião de cortesãos e protegidos, faz-se órgão de domínio. Esta etapa está na gênese dos modernos estados português e brasileiro e é peça chave para a compreensão do processo de desenvolvimento e conformação do seu aparato burocrático. Sob a intromissão real, o mercado, tanto de Portugal quanto de suas colônias, não se expande livremente. Os monopólios de que se serve o príncipe, os privilégios que concede limitam, irracionalmente, o desenvolvimento da economia. O capitalismo cresce à sombra da casa real, faz-se apêndice do Estado. A economia racional é frustrada no nascedouro. Este pecado original da formação portuguesa ainda atua em suas influências, vivas e fortes, no Brasil do século XX. O Capitalismo, tolhido em sua manifestação plena, desvirtua-se, vinculando-se à política. É o capitalismo político, que vai encontrar campo de expansão nos monopólios reais, nos arrendamentos de tributos, na venda dos cargos, nos fornecimentos públicos, nos privilégios. O comércio e a indústria reduzem-se a alimentar as necessidades do Estado. Transformado o Estado em empresa lucrativa do soberano e de seu quadro administrativo, a política fiscal obedecerá a esta estrutura. (FAORO, 2001)

Entre as causas que impedem o florescimento do capitalismo, desviando-o para a modalidade política destacam-se, segundo Max Weber, o tradicionalismo, o patrimonialismo, o campo do arbítrio e o que mais interessa, no nosso caso, o pessoal administrativo, organizado em cargos arrendados e que se serve de toda a sorte de abusos e violência para enriquecer a custa da tributação e da intervenção nas empresas e, por fim, o patrimonialismo patriarcal ou de quadro, que tem o poder de regular materialmente a economia.

No século XIV, com o desenvolvimento do comércio e a importância que assumiu Lisboa, estava o Estado português constituído em bases modernas. Este novo Estado, baseado no estamento burocrático, levou a cabo empresa à África e

³ Corporação de poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobretoda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro, hereditariamente. FAORO (2001, p.59)

Índia e daí resultaram fantásticos lucros para o erário régio. Entretanto, ali não se detinham, resvalando para as mãos dos nobres, apaniguados do rei. Ocorria, então, que, mais aumentava a arrecadação, mais empobrecia o estado, enriquecendo-se, todavia, a nobreza burocrática que gozava dos proventos dos ofícios e soldos, dos governos, capitânias, de fortalezas armadas. Com o monopólio do comércio e do empréstimo a juros para o Estado, originou-se um verdadeiro capitalismo de estado. Com o esgotamento do modelo comercial e sem conseguir se estabelecer enquanto potência agrária ou industrial, Portugal declina. O patrimonialismo, com sua criatura – o estamento burocrático – continha no próprio seio o germe do suicídio econômico. Desenvolvera uma concepção de vida avessa ao trabalho produtivo e à rotina, comprazendo-se, exclusivamente, no amor aos postos e empregos públicos. Essa concepção pode ser notada até nos dias atuais:

“A análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público”. (LUIZ NASSIF, 1996, apud BRESSER PEREIRA, 1996):

Este mesmo modelo de Estado português foi herdado pelo Brasil. A confusão entre o público e o privado, o cargo público para uso em benefício próprio ou de seus protetores, a economia regulada e dirigida, o capitalismo de estado, os monopólios, o enriquecimento havido dos empréstimos a juros ao Estado são características que ainda hoje marcam a identidade nacional e dificultam o desenvolvimento rumo a um capitalismo moderno, centrado na produtividade e na inovação. Desde o descobrimento, Portugal aplicou ao Brasil toda a lógica da ordem econômica do patrimonialismo, evoluído para o capitalismo de estado assessorado pelo estamento burocrático, diferentemente do que ocorreu na América inglesa, onde prevaleceu a iniciativa particular sem nenhuma sombra de agenciamento e regulação estatais.

No Brasil, era tal o controle da metrópole, bem como o empenho dos designados em obedecer às ordens metropolitanas, que as vilas (constituição político/administrativa) se criavam antes da fixação das populações. Começava-se, com isso, uma política que iria marcar a história do Brasil colônia e que se faz sentir até os dias atuais: a criação da realidade pelas leis. Por seu lado, as donatrias

criaram efeitos descentralizadores geográficos e lançaram os germes das oligarquias locais, teimosas em se submeterem ao controle central, outra característica que se mantém viva nos dias presentes. O comissionamento de forças militares, especialmente os bandeirantes, deu origem a uma aristocracia militar, violenta e arrogante, que nas profundezas dos sertões se sobrepunha aos funcionários metropolitanos. Todas essas características influenciaram sobremaneira a formação do estado brasileiro, do seu aparato burocrático e o próprio desenvolvimento da nossa economia e da nossa sociedade. (FAORO, 2001)

2. A VINDA DA FAMÍLIA REAL E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O ano de 1808, com a transferência da Coroa Portuguesa ao Brasil, na esteira do conflito com a França Napoleônica, foi um marco no processo de construção do Estado brasileiro que acentuou as características patrimonialistas e de capitalismo de estado presentes no Estado português e que já influenciavam o Estado brasileiro, pois junto com a Coroa veio todo o estamento burocrático que cercava D. João VI. Esse aparato administrativo, praticamente transplantado de Portugal ao Brasil, foi mantido quase que intacto após a independência por D. Pedro I, havendo apenas a substituição dos representantes da Coroa pelos representantes das oligarquias locais, especialmente nos cargos de menor escalão, uma vez que os cargos de alta gestão eram ocupados, em sua maioria, por experientes burocratas, com formação superior na Europa e carreiras construídas a serviço da Coroa Portuguesa (COSTA, apud IPEA, 2011).

Durante toda a primeira metade do século XIX, a função administrativa restringia-se à coleta de impostos, à defesa contra ataques externos, à manutenção da ordem interna e dos direitos de monopólio e privilégios, estando concentrada nas regiões litorâneas e zonas portuárias e praticamente inexistindo no interior. Apenas na segunda metade do século XIX, devido ao maior dinamismo da economia, puxado pelos surtos de expansão agro-exportadora, houve alguma expansão dos serviços públicos, com a criação de instituições culturais, científicas e de saúde, redes de tráfego urbano, serviços de telégrafo, sistemas de iluminação pública e ferrovias.

Apesar da expansão dos serviços públicos, permaneciam as relações patrimonialistas no trato da coisa pública. A se somar às nomeações por laços de parentesco e amizade, vieram as nomeações clientelistas, ligadas à patronagem partidária. O patrimonialismo e o clientelismo tornavam-se ainda mais presentes quanto mais se distanciava dos grandes centros: nas províncias, dominavam de forma absoluta e influenciavam, através da dominação da política pelas oligarquias locais, a própria composição da burocracia dos grandes centros.

A burocracia do Império ficou, portanto, marcada como verdadeiro cabide de empregos, ineficaz e instável. Os cargos seguiam sendo usados como meios de apadrinhamento e cooptação e as poucas tentativas de racionalização da máquina pública esbarravam sempre no poder político exercido pelas oligarquias rurais. Estas ampliam os cargos públicos para fazer frente à expansão dos seus domínios.

O início do período republicano não trouxe grandes novidades quanto aos resultados administrativos. A descentralização, com a transformação das antigas províncias em estados federativos, atribuiu a estes maior autonomia administrativa e poder de nomear os servidores, o que seguia sendo feito segundo os mesmos padrões do patrimonialismo e da patronagem política. Nessa época, o poder político estava nas mãos dos chefes políticos regionais, de base familiar e rural, os chamados coronéis (IPEA, 2011). Surgiram, então, os diversos sistemas administrativos estaduais. Neles, o primeiro fator a limitar a expansão dos serviços e do emprego público era o montante disponível de recursos financeiros. Os estados com economia mais forte podiam contratar mais gente e expandir suas atividades. Mas, no geral, o emprego público permaneceu reduzido. A descentralização político-administrativa fizera que permanecesse na órbita federal apenas o manuseio das finanças nacionais e a provisão de serviços públicos para o Distrito Federal. Foi a partir dos anos 1920 que o governo federal buscou estabelecer políticas nacionais nas áreas de saúde, educação e comunicações (GRAHAM, 1968, p. 22; CUNHA, 1963, p. 35 apud IPEA, 2011). Ainda assim, o número de servidores públicos era bastante reduzido se comparado ao total da população, representando, em meados de 1920, apenas 0,6% da população, quase todos nomeados de forma discricionária. A maioria destes servidores eram militares. (fonte IBGE, apud IPEA, 2011).

3. A ADMINISTRAÇÃO NO PERÍODO PÓS-1930 E A PRIMEIRA REFORMA ADMINISTRATIVA

No período pós 1930, com a queda da estrutura econômica baseada na agricultura de exportação e o início do processo de industrialização com o conseqüente aumento da população urbana, houve uma ampliação dos serviços públicos e outras atividades estatais que levaram, logicamente, ao aumento do emprego público no Brasil.

Em consequência deste aumento dos serviços e do número dos servidores, teve início uma série de esforços do governo federal no sentido de imprimir alguma racionalidade administrativa à máquina pública, que segundo Fiori (apud IPEA, 2011), estruturou-se a partir de iniciativas isoladas e sem conexão entre si, mas também como resposta às exigências de particulares alojados nos parlamentos e no executivo. Muitos órgãos da administração pública foram criados e/ou se expandiram para responder a interesses particulares, não raro se sobrepondo aos órgãos já existentes, sem que esses desaparecessem ou fossem desativados. Muitas vezes, a coexistência de estruturas e órgãos ultrapassados com outros instituídos de forma moderna, isto é, tecnocrática e centralizada, deu a tônica da expansão da máquina pública no país (FIORI, 1995a, p. 100-101 apud IPEA, 2011). Nesse período, pode-se observar uma moderna burocracia, formada por técnicos e pessoal alocados nas atividades modernas, concernentes, sobretudo, à atuação econômica do Estado, conviver com setores tradicionais do funcionalismo, afeitos ao patrimonialismo, e com setores novos, que expressavam o clientelismo associado às políticas de massas. (IPEA, 2011)

O principal movimento nesse período no sentido de imprimir racionalidade administrativa à máquina pública foi a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), previsto na constituição de 1937 e regulamentado em 1938 e que tinha como missão, bastante pretensiosa por sinal, dar um grande passo em direção à burocratização (no sentido Weberiano) do serviço público e à criteriosa contratação de pessoal, baseada na exigência de competência e qualificação e não mais em indicações pessoais e favores políticos. Ficou conhecido como a primeira Reforma Administrativa brasileira.

Apesar de ser um primeiro e importante passo rumo à racionalização da máquina pública, o DASP conseguiu apenas parcialmente atingir seus objetivos, tendo perdido muita força a partir de 1945, após a queda de Getúlio Vargas. Em alguns estados e municípios também foram criados departamentos e legislações baseadas no modelo federal, mas, em regra, a disseminação atingiu um baixo percentual. De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), realizada em 1973, 53% dos municípios ainda não possuíam órgão específico de pessoal e 56% não proviam os cargos por meio de concurso público. Este percentual, de falta de concurso, era maior nas regiões mais periféricas, atingindo no Norte, no Centro-Oeste e no Nordeste parcelas de 66,2%, 72,9% e 81,1%, em cada caso (IBAM, 1975, p. 38-48, apud IPEA, 2011). Mesmo em relação ao governo federal, estima-se que entre 1937 e 1962 foram criadas cerca de 300 mil vagas no serviço público, mas apenas 75,2 mil foram preenchidas por meio de concurso. Além disso, **o sistema de mérito sempre teve aplicação restrita ao ingresso em carreira, ficando a progressão funcional e o acesso a cargos mais elevados ou de direção normalmente subordinados aos critérios de antiguidade, laços de amizade ou favorecimento político.** (IPEA, 2011)

4. O DECRETO-LEI Nº 200/1967 OU A SEGUNDA REFORMA ADMINISTRATIVA

A expansão do aparelho de Estado brasileiro foi acompanhada do desenvolvimento da administração indireta: autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, criadas, em sua maioria, entre as décadas de 1930 e 1950.

Este processo ganhou novo impulso com a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, que distinguiu as funções de direção e de execução, ficando aquelas a cargo da administração direta e estas, da indireta. Após o Decreto-Lei, estima-se que foram criadas 126 empresas estatais, que possuíam personalidade jurídica de direito privado e condições de funcionamento idênticas às empresas privadas, inclusive em relação às políticas de recrutamento e remuneração de pessoal, baseados no regime celetista, o que, na prática, dispensava o uso do concurso público.

O governo procurou, nessa fase, assegurar a essas estatais um elevado grau de autonomia, de modo a conferir-lhes independência financeira. Eram dirigidas por *staff* altamente qualificado de tecnocratas e adotavam políticas de seleção e remuneração orientadas para manter este padrão em todo seu quadro de pessoal. O mesmo ocorria com alguns órgãos fundamentais para a ação econômica do Estado, como o BNDE e, na época, o Banco do Brasil (BB). Pode-se afirmar que em razão do cartorialismo presente da administração desde os tempos do império, a solução tenha sido criar verdadeiros “bolsões de eficiência” na área da ação econômica estatal. Ficavam, assim, as estatais e congêneres dotadas de recursos humanos com alta capacidade técnica e conhecimento especializado. Nestas empresas, a admissão sujeitava-se a sistemas de averiguação de aptidões, via concurso ou à maneira das contratações no setor privado. Isso diferenciava essas empresas do restante do serviço público, em que vicejava o clientelismo e as políticas de remuneração se orientavam principalmente pela capacidade de pagamento da União, sem preocupação com sua definição nos marcos de uma política consistente de avaliação de desempenho. Em suma, configuravam-se duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas – de preços, salariais, de financiamento etc. – no nível micro com relativa independência e o resto do setor público. (IPEA, 2011)

Segundo Bresser Pereira (1996), o Decreto-Lei 200 pode ser considerado como uma primeira tentativa de implantação de uma administração gerencial no Brasil e deu origem a um fortalecimento na aliança política entre a alta tecnoburocracia, civil e militar e a classe empresarial. Trouxe, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores, preferindo contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Há que se ressaltar, também, no período anterior à CF/88, marcado por uma interminável crise econômica iniciada com o primeiro choque do petróleo (1973) e recrudescida com o segundo choque (1979) que o Estado brasileiro tornou-se uma espécie de “empregador de última instância”, com traços político-eleitorais e foi quando houve um *trade off* entre a remuneração real, que caiu, e o número de contratações, que cresceu no período.

5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REFORMA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao final da segunda experiência de reforma administrativa, combinada com o fim do regime de exceção iniciado em 1964 e com o país vivendo uma persistente e grave crise, a elaboração da Constituição Federal de 1988 buscou superar o legado autoritário e incorporar as demandas por inclusão social e políticas forjadas na luta pela redemocratização. Assim, a CF/88 estabeleceu o concurso público como única e exclusiva forma de efetivação em cargos públicos, vedando a efetivação dos não concursados. Além disso, estabeleceu o Regime Jurídico Único na administração direta, nas autarquias e fundações, impedindo a diversidade de contratações. A edição da Lei nº 8.112/1990 consolidou as bases do serviço público, regulamentando a aplicação do RJU às autarquias e fundações, aproximando-as da administração direta.

Entretanto, pouco tempo depois de promulgada a CF/88 que atribuía à administração pública um caráter marcadamente burocrático e em face da grave crise – estagnação econômica, alta inflação, elevados *déficit* público e dívida externa - que adentrava os anos 1990, os diagnósticos apontavam como causas o grande peso do Estado e sua ação desenvolvimentista, com inúmeras empresas estatais, excesso de pessoal e ineficiência.

No plano econômico internacional, consolidavam-se as ideias do neoliberalismo. No âmbito administrativo, o conjunto de ideias que forneceu os parâmetros da reforma que se pretendia era o da Nova Administração Pública (*New Public Management* - NPM). Originária dos países anglo-saxões, a NPM propunha a

incorporação dos princípios da gestão privada nas instituições públicas. Para isso, propunha transformar as entidades e órgãos públicos em agências que se relacionassem com a administração central em termos contratuais e terceirizar atividades como forma de estimular a competição e reduzir custos. (IPEA, 2011)

Desta forma, foi editada em 1998 a Emenda Constitucional nº 19 (EC 19) que suprimiu algumas vantagens previstas ao funcionalismo público além de estabelecer que a lei poderia fixar requisitos diferenciados de admissão, de acordo com a natureza ou a complexidade do cargo ou emprego. Assim, foram definidas quatro espécies de servidores: agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, empregados públicos e os contratados por tempo determinado. Os cargos de DAS, de livre nomeação e exoneração, foram criados no pelo DL nº 200, de 1967, e mantidos no texto da CF/88. Com mudanças de competências e ajustes em suas atribuições e formas de provimento, esses postos se mantêm até os dias atuais, constituindo um dos principais grupos de funcionários na estrutura dos governos e do Estado brasileiro e representam 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. Os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de cargos de NES, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país. (IPEA, 2011)

Note-se que, por imposição da CF/88, há um percentual mínimo dos cargos em comissão a ser preenchido por servidores de carreira (vale dizer, concursados). Logo, existe um percentual que poderá ser utilizado, dentro da lei, para pessoas não pertencentes aos quadros da administração pública. Esses percentuais foram regulamentados pelo Decreto 5497/2005: 75% para os DAS níveis 1, 2 e 3 e 50% para os DAS nível 4. Para os cargos em comissão DAS níveis 5 e 6, os mais elevados, não existe percentual mínimo a ser ocupado por servidores, podendo todos, portanto, ser ocupados por não servidores. A instituição dos cargos em comissão é permanente, mas seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire direito à continuidade na função, mesmo porque a exerce por confiança do superior hierárquico; daí decorre a livre nomeação e exoneração. (MEIRELLES, 2007)

Outro fator a ser analisado neste debate é que o governo reservou, através da lei, cotas de DAS para funcionários públicos, mas ao mesmo tempo não estabeleceu critérios precisos de quem são esses funcionários públicos. Hoje, para cumprir os requisitos legais, basta que seja funcionário público, civil ou militar, das três esferas da federação, dos três poderes e, em alguns casos, inclusive, aposentados. Ou seja, qualquer um que se encaixe nesses parâmetros é considerado “funcionário” e está dentro da “reserva” estipulada pelo Decreto. (PACHECO, 2011)

A discussão sobre a pertinência e a utilidade da existência dos cargos em comissão – os chamados DAS – no Brasil envolvem questões particulares e específicas da nossa cultura administrativa. Durante muito tempo e até chegar aos nossos dias, prevaleceu uma visão de que a ocupação desses cargos se dá por critérios políticos ou políticos-eleitorais, ou ainda, por critérios clientelísticos (PACHECO, 2011). Boa parte dessa visão está vinculada à nossa longa tradição patrimonialista e ao período pós 1967, quando, para fugir da excessiva centralização burocrática implantada pela reforma de 1937, foi concedida uma excessiva autonomia às empresas estatais, autarquias e fundações que escapavam a qualquer forma de controle sobre suas atividades, especificamente quanto à contratação e demissão de pessoal.

A justificativa para a existência dos cargos de livre nomeação parte do diagnóstico de que é preciso conferir alguma flexibilidade ao rígido processo burocrático. Bresser Pereira (1998) ao tratar da necessidade de reforma da administração pública, reconhece o avanço que representou a administração burocrática em relação às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Apesar disso, com o avanço das funções do Estado e a ampliação de sua participação nos aspectos sociais e econômicos, a estratégica básica da burocracia – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Ela só fazia sentido em um Estado liberal do século XIX, dedicado apenas à proteção da propriedade, das fronteiras, da aplicação das leis e da arrecadação dos tributos.

Com o Estado assumindo o papel de provedor de educação, saúde, cultura, seguridade, infraestrutura, de incentivos à ciência e à tecnologia, de proteção ao meio ambiente, etc., torna-se necessário buscar uma nova forma de administração

pública, que responda de forma mais rápida e eficiente, com menos custo para o Estado e que proporcione maior satisfação do interesse público. Essas ideias se fortalecem nas décadas de 1980 e, especialmente, 1990, quando Bresser Pereira assume o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare – com o objetivo principal implantar na administração pública brasileira os princípios da NPM.

Em diversas publicações em que defende os princípios da NPM, Bresser Pereira ataca os diagnósticos que apontavam, na década de 90, o patrimonialismo como a principal mal a atingir a administração pública. Ele afirma não haver dúvidas quanto à importância da profissionalização e da necessidade de obediência aos princípios da moralidade e do interesse público. Entretanto, a reafirmação dos valores burocráticos inviabilizava os objetivos de modernização radical da administração pública, só possível, na sua visão, pela perspectiva gerencial.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial: é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos, o que pressupõe um controle *a posteriori*, diferentemente do que ocorre na administração burocrática. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Como pontos principais da reforma baseada nos princípios da NPM estavam 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 as atividades executivas exclusivas do Estado, maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado fornece e assegurar a responsabilização através da administração por objetivos.

Pode-se, então, perceber a relação direta entre os princípios da NPM e a necessidade da existência de cargos de livre nomeação. Exemplo positivo é citado por Pacheco (2011), fazendo referência a Ben Ross Schneider (1994), que mostrou a importância da circulação de altos administradores públicos pelas empresas estatais, pelos órgãos da administração e por ministérios na estratégia de

industrialização do Brasil. Essa circulação somente teria sido possível pela existência desses cargos de livre nomeação.

No entanto, aponta Pacheco, o tema da nomeação para cargos públicos ainda é marcado fortemente pela aura dos *insiders*, da superioridade dos funcionários públicos como ocupantes dos cargos de direção. Como o fato de ser funcionário público fosse requisito necessário e suficiente para produzir bons gestores ou bons administradores públicos. Necessário, suficiente e exclusivo! Como se os *outsiders*, assim chamados na literatura aqueles que entram para ocupar cargos de direção vindos de fora do serviço público, fossem todos marcados com o carimbo da politização ou do clientelismo e do mau desempenho. (PACHECO, 2011)

Bresser Pereira refere-se a esse tema como um “mito de Brasília”: o mito de que os DAS são um mal, uma forma pela qual seriam contratados servidores sem competência, sem a utilização do concurso. Na verdade, os DAS, ao permitirem a remuneração adequada de servidores públicos, aproximando-os das condições de mercado de trabalho na iniciativa privada, constituem uma espécie de carreira muito mais flexível e orientada para o mérito. Existe em Brasília um verdadeiro mercado (no sentido econômico) de DAS através do qual os ministros e altos administradores públicos disputam com essa moeda os melhores funcionários.

6. AS CRÍTICAS AO NPM

As principais críticas surgidas à reforma proposta por Bresser Pereira derivam da tentativa de implantação de um modelo de administração gerencial quando muitos dos aspectos patrimonialistas ainda se fazem sentir no Estado brasileiro, o que acaba por inviabilizar qualquer forma de gestão pública. O estabelecimento de metas de gestão não evita a ocorrência de indicações políticas, apenas torna mais fácil a substituição do gestor que não as atinge. Entretanto, o ônus da tentativa e erro acaba por ficar para o próprio Estado ou, em última instância, para a sociedade. A inexistência de um sistema de acesso por mérito propicia a manutenção de um sistema de nomeações patrimonialista que,

possivelmente, se faz adaptar, seja pela rotatividade do gestor, seja pela redução das metas, ou ainda, pela tolerância ao insucesso patrocinada pela liderança política patrona do nomeado. (BRITO, 2009)

O que se observa na administração pública no Brasil é que ela é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade. É possível verificar que técnicas gerenciais e eficientes já existiam muito antes de decretos ou leis que incitavam a introdução destas práticas na máquina pública. Do mesmo modo, apesar das reformas e campanhas para implantação de práticas burocráticas e de gestão, o patrimonialismo e o clientelismo ainda estão presentes no cotidiano da administração pública. O fato é que nem mesmo o modelo burocrático do século XIX foi plenamente implantado no Estado brasileiro e que este muitas vezes segue sendo administrado através de práticas que desconsideram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização e profissionalismo. (VALADARES, 2012)

Deve-se ressaltar que, na realidade, tais modelos de administração pública convivem desde sempre 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, apud VALADARES, 2012).

Além disso, muitos críticos em administração, como Walsh e Weber (2002), e da política organizacional, como Burns (1961), Mintzberg (1985) e Pettigrew (1992), apontam algumas outras implicações negativas do NPM, entre elas: (a) as estratégias da NPM 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 NPM 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 NPM contribui para que o setor público perca sua neutralidade (VALADARES, 2012).

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 (POLLIT, 2000, apud VALADARES, 2012). Conforme Paula (2005), ainda 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 (VALADARES, 2012).

7. QUADRO ATUAL DA OCUPAÇÃO DOS DAS

No Brasil, a estrutura administrativa do Poder Executivo federal contava em fevereiro/2013, segundo o Boletim Estatístico do Serviço Público (BEP, março/2013), com 584.119 servidores ativos, contados os vinculados à administração direta, autarquias, fundações, Banco Central e empresas públicas e de economia mista que recebem recursos do Tesouro. Neste quantitativo, não estão incluídos os militares e os servidores do Ministério Público da União, do Legislativo e do Judiciário federais.

No período de 1997 a 2013 houve um aumento de apenas 0,94% no número total de servidores civis, observados os parâmetros acima. Em 1997, segundo o BEP, o total era de 578.680 servidores. Junto desse universo de servidores existia, também em março/2013, um total de 90.795 cargos, funções e gratificações (BEP,

mar/2013). Desse total, 22.261 são DAS em todos os níveis, sendo 221 DAS-6 e 1.050 DAS-5.

Se em relação ao número total de servidores não houve um grande aumento, já em relação ao número de DAS houve um aumento considerável: 26,43% no mesmo período (1997-2013). Os maiores aumentos, em termos proporcionais, deram-se nos níveis mais elevados, sendo que o número dos DAS-5 cresceu 88,17% e dos DAS-6 cresceu 67,42%. Os aumentos foram maiores no período iniciado em 2003, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O provimento dos cargos DAS passou por várias regulamentações diferentes desde que foram criados em 1967. Entretanto, de modo geral, pode-se precisar que desde o governo Figueiredo (1979-1985) delegou-se aos ministros de Estado a competência para nomear os titulares dos cargos de DAS dos níveis 1 ao 4, competindo ao Presidente da República a nomeação aos cargos DAS 5 e 6. Esse padrão foi mantido até a presidência de Lula (2003-2010), quando a competência de nomeação de todos os cargos DAS foi centralizada na Casa Civil da Presidência da República. Também em 2003 ficou estabelecida a nomenclatura padrão dos níveis DAS, até hoje utilizada. Posteriormente, a Casa Civil subdelegou a competência de nomeação aos cargos DAS níveis 1 ao 4 aos ministros de Estado.

Essas medidas de concentração de competências na Casa Civil poderiam sugerir uma prevenção visando restringir a utilização de indicações políticas feitas por integrantes do governo de coalizão. Entretanto, as denúncias surgidas na esteira do chamado *mensalão*, que culminaram com a queda do então Ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu, levaram ao questionamento dos méritos dessas medidas. Foi quando o governo editou o Decreto nº 5.497/2005, onde ficaram definidos os percentuais mínimos dos cargos DAS que deveriam ser ocupados por servidores de carreira. (IPEA, 2012)

O fato do governo federal, através do Ministério do Planejamento, divulgar os dados do funcionalismo de forma periódica e consistente, desde 1996, é louvável e indica já uma preocupação com a transparência do processo de ocupação do serviço público, atendendo a alguns dos modernos conceitos de governança.

Entretanto, os boletins focalizam principalmente a questão orçamentária, faltando detalhamento e precisão em relação a outros aspectos, como a escolaridade dos ocupantes de DAS. Em pesquisa feita pelo IPEA (2012), os ocupantes dos DAS normalmente apresentam escolaridade superior àquela divulgada nos boletins. A justificativa é de que, para os órgãos de origem, de onde são retirados os dados publicados nos BEP's, as informações "mais importantes" são aquelas referentes à questão orçamentária e não necessariamente em relação ao currículo do servidor.

Pelos dados disponíveis nos BEP's, pode-se traçar um perfil da evolução dos cargos DAS a partir da reforma administrativa de 1995: o número de cargos, especialmente nos níveis 3, 4, 5 e 6 apresenta uma trajetória ascendente, acentuada nos governos Lula. A remuneração destes níveis de DAS apresenta, igualmente, trajetória ascendente, também acentuada nos governos Lula.

Em relação à escolaridade dos ocupantes dos cargos DAS níveis 5 e 6, em pesquisa divulgada pelo IPEA (2012), 95% dos pesquisados possuem nível superior ou pós-graduação, sendo que 16% possuem como título máximo a graduação, 30% possuem algum tipo de especialização e cerca de 50% possuem pós-graduação *strictu sensu*. Entretanto, existem 2,6% de ocupantes com formação acadêmica até o segundo grau.

A formação, no nível de graduação, dos ocupantes está concentrada nas áreas de economia, engenharia, direito, administração, medicina, ciências sociais e RI, agronomia, comunicação social, contabilidade e história. Na pós-graduação, há predominância destas mesmas áreas, com prevalência de administração sobre as demais. Não se vislumbram grandes diferenças entre as formações dos servidores de carreira e os não servidores. (IPEA, 2012)

Em relação a experiência profissional, as que mais destacam estão ligadas à docência (1/3 do total), consultoria e funções técnicas, aqui também não apresentando grandes diferenças entre servidores e não-servidores. São expressivas, também, as funções de diretor ou coordenador de agências de governo, diretor de empresas, diretor de entidades do terceiro setor e diretor de instituição de ensino.

Sobre a experiência política dos ocupantes, nota-se um número relativamente baixo, 3%, de pessoas que exerceram cargos eletivos, seja no executivo ou legislativo, nas três esferas de governo. Quanto a experiência política no âmbito administrativo, em cargos de direção no Executivo nas três esferas e até mesmo em cargos de ministro, este percentual era de 41% no primeiro governo Lula (2003/2006). Sobre vínculo partidário, em torno de 25% dos ocupantes declararam que são, ou já foram, filiados a um partido político, sendo que 10% dos ocupantes já ocuparam cargo de direção em partidos políticos. Dos filiados, 80% declararam serem filiados ao PT, o partido do Presidente da República e a proporção entre servidores e não servidores é de aproximadamente 50% para cada grupo. (IPEA, 2012)

Sobre os vínculos associativos, os dados mostram alto grau de engajamento dos ocupantes: mais de 40% têm filiação sindical e envolvimento com movimentos sociais e em torno de 30% têm algum tipo de participação em conselhos profissionais e de gestão. Outros percentuais foram expressivos, como a participação em conselhos gestores e entidades de organização local. A filiação a sindicatos é maior, em torno de 46%, entre os servidores, do que entre os não servidores, em torno de 30%. Entre os recrutados nas esferas municipal e estadual, esse índice é de 18%. (IPEA, 2012)

Pelo conjunto de dados sobre escolaridade, profissionalização, sindicalização, associativismo e filiação partidária, nota-se um forte engajamento social e político dos ocupantes de cargos DAS. Isso levanta, evidentemente, algumas questões sobre o processo de ocupação desses cargos, como se essas pessoas foram recrutadas por representarem demandas de categorias organizadas na sociedade frente ao Estado ou se foram cooptadas pelo Estado com o objetivo de controlar essas categorias, mantendo-as como aliadas na luta política.

Outro ponto interessante a destacar é que os cargos DAS surgiram na reforma de cunho gerencial de 1967, tendo seus fundamentos reforçados na reforma do aparelho de Estado, também gerencialista, de 1995. Entretanto, foi nos governos de Lula - em princípio mais de linha mais intervencionista - no período 2003-2010 que houve um aumento substancial do número de cargos DAS. Além disso, apesar do Decreto regulamentando o percentual mínimo a ser ocupado por servidores, não

houve qualquer regulamentação quanto a requisitos mínimos para acesso a esses cargos, ou ainda, não foram estabelecidos processos de avaliação dos nomeados, a despeito da alta qualificação acadêmica e profissional desse conjunto de dirigentes, além do vínculo com o serviço público, como pôde ser observado pelos dados da pesquisa divulgada pelo IPEA.

O que parece transparecer, na revisão da literatura e nos dados analisados, é que no Brasil existe um sistema híbrido, de mérito e de privilégios. Na expressão cunhada por Nunes (1999, apud D'ARAÚJO, 2007), existem áreas insuladas, responsáveis desde os anos 1940, pelo rápido processo de expansão da sociedade industrial e capitalista brasileira. A justificativa para a criação dos cargos DAS era a de que o Estado poderia recrutar quadros de alto valor técnico e intelectual, ainda que de caráter temporário, fora do quadro de servidores, com vistas a promover as políticas de desenvolvimento. Na medida em que esses cargos se tornam moeda política para garantir compromissos e até mesmo a governabilidade, seu princípio está deturpado.

A alta participação de ocupantes envolvidos com o movimento sindical e social observada na pesquisa divulgada por D'araújo (2007) e IPEA (2012) pode ser uma evidência de que o governo Lula recrutou quadros em função de compromissos assumidos, o que pode ser evidência de clientelismo classista. A alta qualificação educacional e profissional observada nas mesmas pesquisas parece indicar, contudo, profissionalização. Vale observar que, no entanto, qualificação não é incompatível com compromissos classistas, sindicais, partidários e ideológicos. Esse mesmo componente classista, só que do lado empresarial, pode ser notado quando se observam os ministros do governo de Fernando Henrique Cardoso, em especial os do segundo mandato. Quando notamos o nível de envolvimento associativo e partidário desse grupo, somos levados a indagar sobre as relações entre política e técnica, que são nos dizeres de Loureiro e Abrúcio (1998, apud D'ARAÚJO, 2007), não necessariamente incompatíveis ou conflitantes.

CONCLUSÃO

A formação do aparelho administrativo brasileiro esteve desde o início condicionado pela experiência e influência do governo português. O estamento burocrático e suas principais formas de manifestação, o patrimonialismo e o clientelismo político, desde cedo se fizeram presentes na máquina pública brasileira.

Apesar dos esforços de modernização, de um certo grau de profissionalização conquistado, do surgimento de verdadeiras ilhas de excelência no serviço público, nunca se logrou a erradicação das mazelas enraizadas desde a formação do Estado brasileiro. Ao longo dos tempos, vimos conviver no serviço público, conjuntamente, práticas clientelistas com modelos burocráticos e gerenciais, prevalecendo um ou outro de acordo com o perfil do órgão analisado.

O diagnóstico efetuado por Bresser Pereira continua válido: a burocracia brasileira é lenta, cara, auto-centrada, preocupa-se demais com os aspectos formais e de menos com os resultados, continua a não existir um sistema de avaliações que possibilite premiar os bons e punir os maus servidores. Entretanto, as propostas apresentadas no âmbito da NPM como solução para esses males – contratos de gestão, terceirização, regulação - parecem não terem surtido os efeitos desejados.

A criação e manutenção dos cargos DAS como de livre nomeação e exoneração têm provocado, até hoje, intensas discussões. Se, por um lado, é inegável que permite uma flexibilidade necessária ao administrador público na escolha de sua equipe e a circulação de pessoas e ideias que oxigenam os órgãos da administração, o fato de ainda não nos termos libertado de um passado fortemente marcado pelo patrimonialismo e pelo clientelismo político e a falta de uma política de ocupação desses cargos, com critérios mínimos de acesso, de acompanhamento e de avaliação de desempenho abrem largamente a possibilidade de representação de interesses privados junto à administração pública.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (organizadores) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil – Para uma nova interpretação da América Latina**. 1ª Ed. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Da Administração Pública Burocrática À Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47 (1), janeiro-abril 1996, Brasília, maio/1996.
- BRITO, F. B. **Nomeações em Cargos de Direção no Serviço Público Federal: Fundamentos e Efeitos**. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3504> acesso em 15/07/2013.
- CRETELLA JUNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1967.
- FAORO, RAYMUNDO – **OS Donos do Poder** – Formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.
- D'ARAÚJO, M. C. (coordenação). **Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite no Poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2007
- ENDERLE, R. e GUERRERO, G. **A Herança Patrimonialista na Burocracia Estatal no Brasil**. Disponível em http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-02-a_heranca_patrimonialist.pdf acesso em 21/07/2013.
- GREMAUD, A. P. et ali – **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2011.
- MEIRELLES, HELY LOPES – **Direito Administrativo Brasileiro** – 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Nº 203 Brasília, março/2013.
- PACHECO, R. S. **Crterios de Nomeação para Cargos de Direção no Setor Público**. Desigualdade e Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio (eletrônica). Rio de Janeiro: Dez/2011. Disponível em <http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inoid=142&sid=17> acesso em 30/06/2013.
- ROCHA NETO, L. H. da – **A Formação do Estado Brasileiro: Patrimonialismo, Burocracia e Corrupção**. Disponível em <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/2598/1589> acesso em 15/08/2013.
- VALADARES, J. L e EMMENDOERFER, M. L. **Cargos de Livre Nomeação: Reflexões com Base no Empreendedor Público em um Estado-Membro do Brasil**. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac> acesso em 25/07/2013.
- WEBER, MAX. **Economia e Sociedade** – Fundamentos da sociologia compreensiva vol. 2. São Paulo: Ed. UNB, 2004.