

# A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica

**Bóris Maia**

Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

Este artigo toma como objeto o processo de institucionalização do concurso público na administração pública brasileira durante o século XX e início do XXI. O concurso público é um método de ocupação dos cargos públicos que se contrapôs a outros modelos de admissão até então vigentes na história da administração pública no Brasil. Este estudo tem por objetivo mostrar como o método de concurso foi transformado num valor do serviço público no Brasil, através de uma abordagem sócio-histórica das reformas administrativas no período republicano. A análise foca no período republicano a partir da década de 1930, quando se construiu, por intermédio do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o modelo de processo de admissão que se disseminou por todo o país, passando ainda pelo regime militar e pelo período mais recente de redemocratização, até o ano de 2018. As reformas administrativas analisadas são tomadas como processos de formação do Estado no Brasil, considerando-se a institucionalização do concurso público como parte de processos sociais de longa duração. Por meio de pesquisa documental e de revisão bibliográfica, conclui-se que a busca pelo mérito e pela racionalidade foi o mote discursivo usado como justificativa para a instauração de novas técnicas e práticas governamentais de admissão ao serviço público, fornecendo legitimidade ao método de concurso.

**Palavras-chave:** serviço público, concurso público, formação do Estado

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i3.4639> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submetido: 6 de abril de 2020. Aprovado: 6 de maio de 2021.]



## La institucionalización del concurso público en Brasil: un análisis sociohistórico

Este artículo interroga el proceso de institucionalización de los concursos públicos en la administración pública brasileña durante el siglo XX y principios del XXI. El concurso público es un método para ocupar cargos públicos que se oponía a otros modelos de admisión hasta entonces vigentes en la historia de la administración pública en Brasil. A través de un enfoque sociohistórico de las reformas administrativas, esta investigación busca mostrar cómo el método de concursos se transformó en un valor del servicio público en Brasil. El análisis se centra en el período republicano que comenzó en la década de 1930, cuando este modelo de admisión se difundió en todo el país, a través del régimen militar y la redemocratización más reciente, hasta 2018. Las reformas administrativas analizadas son tomadas como procesos de formación del Estado en Brasil, considerando la institucionalización de los concursos públicos como parte de procesos sociales de largo plazo. A través de la investigación documental y de la revisión bibliográfica, se concluyó que la búsqueda del mérito y la racionalidad fue el lema discursivo utilizado como justificación para el establecimiento de nuevas técnicas y prácticas gubernamentales para el ingreso al servicio público, dando legitimidad al método de concurso.

**Palabras clave:** servicio público, concurso público, formación del estado

## The institutionalization of the competitive entrance examination in Brazil: a socio-historical analysis

This paper aims to discuss the process of institutionalization of the competitive entrance examination in Brazilian public administration during the twentieth century and the beginning of the twenty-first. The competitive entrance examination is a method of selecting employees for positions in the public administration. This model of admission was introduced to replace previous ones that were used in all agencies of the government. Through a socio-historical approach to the administrative reforms, the paper seeks to show how the competitive entrance examination was transformed into a value of civil service in Brazil. The analysis focuses on part of the Republican period starting in the 1930s, when this model of admission was disseminated throughout the country, through the military regime and the most recent re-democratization, until 2018. The administrative reforms analyzed are conceived as processes of state-formation responsive for institutionalizing the competitive entrance examination in Brazil. Through documentary research and literature review, the paper argues that the search for merit and rationality was the discursive motto used as justification for the establishment of new governmental techniques and practices for admission to the civil service, providing legitimacy to the method of open exams.

**Keywords:** civil service, competitive entrance examination, state-formation

## 1 Introdução

Este artigo tem por objetivo oferecer um panorama sócio-histórico para explicar o processo de institucionalização do concurso público na administração pública brasileira. O percurso será feito através de uma análise das sucessivas reformas administrativas, com foco na ocorrida na década de 1930, que ajudam a entender como o concurso público se transformou num mecanismo básico de formação da burocracia estatal no Brasil.

Ao analisar as reformas administrativas, o trabalho as toma como processos de formação do Estado no Brasil. A abordagem pretende explorar a institucionalização do concurso público como parte de processos sociais de longa duração (ELIAS, 2006). Por formação do Estado, compreende-se a criação do Estado e as transformações de seus mecanismos básicos de funcionamento. Como propõe Steinmetz (1999), trata-se de um processo contínuo, não de um momento determinado no qual a formação é localizada,<sup>1</sup> incluindo-se no processo de formação do Estado a constante elaboração de políticas públicas e sua implementação por meio de diferentes instituições.

O concurso público é um método de ocupação dos cargos públicos que se contrapôs a outros modelos de admissão até então vigentes na história da administração pública no Brasil. Se se pretende tratar o concurso como um fenômeno que se institucionalizou no Estado brasileiro durante um longo processo no decorrer do século XX, é conveniente descrever aspectos da forma de ocupação dos cargos públicos que era hegemônica e que ainda hoje convive, mesmo que em menor grau, com a admissão via concurso. Isso porque tal processo não se deu num vazio institucional, mas foi fruto de disputas e enfrentamentos entre diferentes grupos e interesses relacionados à formação do Estado no país.

Durante toda a administração colonial, imperial, e até a Primeira República, os métodos tradicionalmente usados para se admitir os agentes de Estado no Brasil seguiam princípios basicamente patrimonialistas, segundo os quais os cargos eram distribuídos entre a população de acordo com critérios pessoais de lealdade e confiança da autoridade local ou central. A administração pública funcionava partindo da premissa de que “os interesses privados do funcionário e os interesses públicos do cargo geralmente ficavam indistintos, e os cargos eram, comumente, propriedade de seus ocupantes” (SCHWARTZ, 2011, p. 21).

---

<sup>1</sup> Abélès (1996) usa o conceito de *state-formation* de modo restrito, dizendo que os antropólogos estão mais interessados na forma e funcionamento do Estado do que na sua formação (*state-formation*). Entretanto, adotamos aqui o uso ampliado do termo, tomando o funcionamento do Estado como parte do seu processo de formação.

O provimento dos cargos públicos (ou ofícios, como eram chamados à época) no período colonial estava inteiramente submetido à gerência da monarquia absoluta portuguesa, sendo a administração marcada por duas modalidades de concessão; precária ou perpétua (STUMPF, 2011). A concessão precária, majoritária na monarquia portuguesa, refere-se à disponibilidade em caráter temporário de uma função pública a um beneficiado; já a perpétua garantia o cargo de forma vitalícia, transformando-o em propriedade do funcionário, e potencialmente hereditário, ainda que necessitando do aval régio para tanto. Apesar da diferença no que concerne à garantia de continuidade no exercício do cargo, ambas as formas de concessão eram alcançadas por meio de indicações através de relações pessoais e mediante critérios particulares.

As indicações e as concessões de cargos eram motivadas pelas mais diversas razões, desde a mais tradicional solicitação de autoridades e senhores de terra locais para sua parentela e demais favoritos seus, mas incluindo-se também a oferta de ofícios como recompensas por serviços prestados à Coroa e como amparo a viúvas e órfãos honrados (SCHWARTZ, 2011). A esses métodos foi somada ainda, com mais intensidade no século XVIII, a prática da venda de cargos, os quais podiam ainda ser alugados para eventuais substitutos (chamados de serventuários), garantindo à nova classe burguesa o acesso à burocracia colonial, o que granjeava a seus membros prestígio e nobilidade (FAORO, 1958; SALGADO, 1985; LOCKHART; SCHWARTZ, 1983). A venalidade dos cargos foi praticada em ofícios considerados “menores”, como de escrivão e tabelião, embora essenciais para o funcionamento da administração colonial. Havia, por parte dos súditos, especialmente dos reinóis e da nobreza colonial, uma censura à prática da venda de cargos, vista como imoral, mesmo não sendo ilegal, uma vez que possibilitava a entrada em ofícios públicos de sujeitos considerados sem “virtude”, comprometendo o bom funcionamento da administração (SILVA, 1988; STUMPF, 2011).

Nesse sentido, deve ser ressaltado que a competência dos agentes a ocuparem os cargos públicos não era questão negligenciada pelos órgãos superiores da monarquia e pelo próprio monarca. Ainda que, para alguns cargos, a confirmação régia das indicações de autoridades locais exigisse também a realização de exames em que o pretendente ao ofício deveria demonstrar algum grau de conhecimento (SCHWARTZ, 2011), imperavam outras teorias sobre eficácia administrativa, segundo as quais o bom exercício da função pública era resultado de variáveis estranhas ao mérito. A transmissão hereditária de cargos, de pai para filho, por exemplo, era conveniente na medida em que estes seriam

exercidos por alguém já socializado com a prática do trabalho, ainda que indiretamente, não sendo entregue a “estranhos” sem qualquer vínculo e ligação com os ofícios a serem desempenhados. Por outro lado, acreditava-se também que a concessão de cargos, seja em caráter permanente ou temporário, como favor recebido do rei, implicava uma gratidão do beneficiado, que se manifestaria na observância estrita dos deveres a ele confiados (CUNHA, 2012; STUMPF, 2011).

No período colonial, portanto, o concurso não era utilizado como forma de ocupação dos cargos da administração pública no Brasil. Todavia, aos poucos surgem iniciativas que enxergam no método de concurso uma possibilidade de superação de inconvenientes gerados pela dificuldade da Coroa de controlar a concessão de ofícios. Salgado (1985, p. 64) registra que, em 1758, foi emitido um alvará que ditava normas para as arrematações de ofícios, o qual “recomendava que os ofícios de Justiça fossem providos por ‘via de concurso’ ou por venda aos que oferecessem a maior quantia e sem prazo determinado”. O concurso impediria a prática da negociação de ofícios que eram revendidos por seus compradores a terceiros, por preços superiores aos que foram pagos no ato de sua arrematação.

Já durante o Brasil imperial, mudanças mais sistemáticas com relação à forma de provimento dos cargos começaram a ser percebidas a partir do período da Regência (1831-1840) e do Segundo Reinado (1840-1889). Segundo Uricoechea (1978), mesmo com a expansão das estruturas de governo ocorridas nas últimas décadas do período colonial, especialmente com a vinda da família real para o Brasil em 1808, e durante o Primeiro Reinado (1822-1831), o prebendalismo burocrático manteve-se como regra na ocupação dos cargos. No entanto, o concurso público torna-se o meio oficial de ingresso em algumas instituições, como no Tesouro Público Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda, a partir de 1831 (BRAGA, 1941), e no magistério superior, sendo promovido nas faculdades de direito, em São Paulo e Olinda, nas faculdades de medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, e na Escola Polytechnica (futura Escola Nacional de Engenharia), também no Rio de Janeiro.

Nota-se também que o concurso público, já durante o século XIX no Brasil, passou a ser reivindicado em diversas ocasiões como o método capaz de selecionar os candidatos mais competentes, em contraposição às indicações de autoridades ou demais agentes influentes. No entanto, as iniciativas isoladas de promoção de concursos sofriam restrições, mesmo quando propostas por homens ocupando os mais altos postos da

burocracia estatal. Um caso ilustrativo é relatado por Candido (2007), no qual Antonio Nicolau Tolentino, então presidente da província do Rio de Janeiro, entrou em confronto com deputados e políticos locais quando, em 1858, baixou uma resolução instituindo o ingresso no serviço público por concurso de provas. O grau de legitimidade do concurso como método de ocupação dos cargos públicos já não era desprezível, tendo os contrários à sua implementação que fazer uso de outros pretextos para derrubar a reforma proposta por Tolentino.

Ao fim do século XIX, em plena era republicana, a situação era tal que variados órgãos governamentais promoviam concursos para preenchimento de pessoal, o que não impedia concomitantemente a nomeação por indicações. É necessário esclarecer que a aprovação no concurso não garantia ou sequer criava obrigação legal de nomeação pelo órgão público. O concurso apenas habilitava o candidato, mas era comum que fossem nomeados apenas alguns aprovados, geralmente fruto de indicações ou recomendações, independentemente da ordem de classificação do concurso.

Um expediente frequente era o envio de cartas escritas pelos candidatos, ou por pessoas de influência a seu pedido, solicitando a autoridades a nomeação depois de conseguida uma aprovação em concurso (GRAHAM, 1997). Ao analisar as correspondências de Rui Barbosa em que fora ministro da Fazenda, entre os anos de 1889 e 1891, Carvalho (2000) mostra que mais de 40% referiam-se a cartas pedindo favores, escritas por políticos, militares, escritores, professores, parentes, entre outros solicitantes oriundos dos mais diversos grupos sociais. Em uma das cartas, o marechal Floriano Peixoto agradecia a solicitação de uma nomeação, mencionando que não se recordava de ter intercedido em favor do beneficiado, já que costumava realizar muitos pedidos do gênero.

Todavia, pesava cada vez mais sobre os órgãos da administração pública as acusações de nepotismo e clientelismo relacionadas à ocupação dos postos da burocracia estatal por indicações e pouco pela qualificação dos sujeitos beneficiados. Pretendendo uma ordem pública mais universalista e menos personalista, manifestavam-se setores das Forças Armadas e intelectuais de primeira importância, como José de Alencar e Joaquim Nabuco, estes últimos ainda no período imperial (SANTOS, 2006). Surgem, sobretudo a partir da década de 1920, manifestações em tom mais enfático contra o sistema de favores e vínculos pessoais que caracterizavam o preenchimento das vagas na administração pública. Toda essa crescente valorização do concurso público, associada à restrição dos métodos vigentes de ocupação dos cargos, iria confluir numa grande reforma administrativa nos

anos 30 do século XX, sequenciada por outras ao longo do período republicano, como veremos a seguir.

## 2 Vargas e a criação do Dasp: em busca do mérito e da racionalidade

Pretende-se, neste momento, mostrar como o concurso público foi tratado nas diversas reformas administrativas, a partir da década de 1930, a fim de esclarecer com que propósitos foi utilizado e sob que argumentos foi justificado como método de selecionar os funcionários do Estado.

A chegada ao poder, em 1930, de Getúlio Vargas foi marcada por uma ruptura no que diz respeito à engenharia político-institucional que caracterizava o Estado brasileiro (DINIZ, 1999). Durante a Primeira República (1889-1930), o sistema político era marcado pela prevalência de grupos locais e estaduais. Expressão de tal prevalência era a Política dos Governadores ou a Política do Café com Leite, segundo as quais as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais revezavam-se no governo federal, com o consentimento da maioria das demais elites estaduais. Em relação ao que viria a ser o Estado brasileiro a partir da década de 1930, a Primeira República configurava-se como altamente descentralizada, tendo as oligarquias regionais grande autonomia do governo federal.

À frente do governo central, Vargas inicia um processo de forte concentração e centralização do poder, redefinindo a relação de subordinação do governo federal com as oligarquias estaduais. Institui as interventorias, cassando o mandato dos governadores e nomeando interventores que governariam os Estados, boa parte oriunda dos quadros de militares ligados ao “tenentismo”. Além disso, elabora uma ampla reforma administrativa com o objetivo de modernizar o aparelho de Estado. Já em seu discurso de posse, Vargas anunciava suas pretensões de reformar a administração pública, apresentando como uma das ideias centrais de seu programa de “reconstrução nacional”:

[a] consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigente, bem como de refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excedentes (Discurso de posse de Vargas, 1930)

Duas medidas são instituídas nos anos 30 e passam a vigorar por todo o século XX até os dias atuais: o concurso público como forma de admissão e a estabilidade

aos funcionários públicos. Valendo-se das pressões pela modernização do aparato burocrático e pretendendo centralizar o poder administrativo, o governo de Vargas precisava constituir um quadro de funcionários independente e sem laços com as elites regionais, além de garantir que não sofresse pressões internas da casta burocrática, com vínculos e interesses específicos. O concurso público e a estabilidade, então, visam superar esses entraves e serão pilares de sustentação da reforma administrativa implementada a partir dos anos 1930.

Já na Constituição de 1934, a primeira das duas outorgadas sob a presidência de Vargas, foi introduzida a obrigação de concurso público para os cargos de carreira e a estabilidade para todos os funcionários públicos admitidos através de concurso. Tais direitos foram mantidos na Constituição de 1937 e no Estatuto dos Funcionário Públicos Civis da União, de 1939. A estabilidade passa a garantir ao funcionário a permanência no serviço público, do qual “só poderá ser demitido em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo” (BRASIL, 1939).

É nessa conjuntura que Vargas cria aquele que seria o órgão reconhecido como um marco na implementação da pretendida racionalização da administração pública no Brasil, promovendo o concurso público como política de Estado no país, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).

O Dasp foi o principal órgão da reforma administrativa realizada a partir dos anos 1930, sob o comando de Vargas. O departamento foi pensado tendo a noção de **mérito** como norteadora de suas ações, sendo o concurso público um dos institutos que o departamento passou a exigir e difundir na seleção dos futuros servidores do Estado.

Em realidade, o Dasp foi antecedido por projetos institucionais que acabaram dando forma ao que seria o principal departamento administrativo da Era Vargas. O primeiro deles foi a chamada Comissão Nabuco, criada em 1935, para realizar um minucioso detalhamento do funcionalismo público existente no país (WAHRLICH, 1983). O trabalho da Comissão Nabuco foi sucedido pela Comissão de Reajustamento, no ano seguinte, tendo à frente, por indicação direta de Vargas, Luiz Simões Lopes, personagem que exerceria grande protagonismo na história da administração pública brasileira.

O trabalho da Comissão de Reajustamento, presidida por Simões Lopes, deu forma a um plano de classificação de cargos na esfera federal, transformado em projeto de lei e aprovado como Lei nº 284, em outubro de 1936. Tal lei instituiu ainda o Conselho Federal de Serviço Público Civil (CFSPC), que entrou em funcionamento já em dezembro do mesmo



ano. Também presidido por Luiz Simões Lopes, o CFSPC ficara responsável, entre outras coisas, por:

- b) promover a realização dos concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras excluídos sempre os do magisterio, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;
  - c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submettido a concurso;
  - d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra classificações nos concursos realizados;
  - e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;
- (BRASIL, 1936)

Segundo Rabelo (2013), a proposta do CFSPC era implementar o universalismo de procedimentos na seleção dos servidores, expandindo a meritocracia através da formação da burocracia estatal. Com o crescimento das atividades administrativas que o órgão passou a absorver, em pouco menos de dois anos o governo julgou necessário criar outro órgão mais abrangente que o substituisse, incorporando suas atribuições e concentrando ainda mais poder administrativo.

Em 1938 surge, então, o Dasp. Mais uma vez, coube a Simões Lopes o cargo de presidente. O Dasp ficou incumbido de exercer funções vitais para a administração pública brasileira, centralizando grande parte de suas decisões. Subordinado diretamente ao presidente da República, competia ao órgão organizar, direcionar e padronizar o serviço público no país (RABELO, 2013).

A atuação do Dasp teve como norma a promoção de concursos públicos para substituir os funcionários não concursados, que ocupavam a maior parte dos postos na administração pública. Chamados de extranumerários e mensalistas, nomeados em geral por decorrência de indicações, esses funcionários tornaram-se um alvo direto do Dasp, que ressaltava a importância de realizar seleções que garantissem a competência técnica dos novos quadros do serviço público.

Uma medida importante levada a cabo pelo Dasp foi a formulação do anteprojeto que iria se transformar no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, em 1939. O

estatuto, como previsto na Constituição de 1937, garantia o direito à estabilidade depois da aprovação em concurso público.

Os concursos públicos, organizados, até então, pelas instituições públicas nas quais se iria ocupar um posto, sofreram por parte do Dasp as mais profundas restrições. O objetivo do órgão era padronizar os processos seletivos, transformando o concurso no método oficial de acesso ao serviço público, como se pode notar pelos documentos produzidos pelas divisões internas do Dasp:

Foi preciso criar tudo em todos os campos; e foi preciso, ainda, implantar, em primeiro lugar, como condição necessária, um sistema em que a justiça e a igualdade de tratamento para todos os candidatos, de acordo com a capacidade de cada um, fossem o denominador comum de nossas atividades em seleção, porque bem sabíamos o quanto chegara ao descrédito o regime de concursos no Brasil e o descaso que lhe votavam os mais capazes (Relatório da Divisão de Seleção, 1943 *apud* RABELO, 2013, p. 90)

Ainda segundo os dados de Rabelo (2013), foram realizados pelo Dasp concursos para 264 cargos entre 1937 e 1943, para os mais diferentes órgãos públicos. Se em 1937 houve 140 inscritos para os concursos abertos, em 1943 já eram mais de 40 mil os candidatos inscritos nos processos seletivos organizados pelo Dasp.

Alçado à política de Estado num contexto de centralização política e administrativa, o concurso público foi justificado como um modo de trazer racionalidade à burocracia estatal, marcada pela prevalência de interesses personalistas e do clientelismo político. A modernização do aparato burocrático era tida como um meio necessário para desarticular o Estado oligárquico da Primeira República, dependente da dinâmica clientelista de ocupação dos postos do serviço público. O discurso da competência técnica e da eficiência passou a ser difundido pelo Dasp como requisito básico para o bom desempenho das funções burocráticas.

A reforma administrativa era inspirada na *Civil Service Commission* – daí o nome Conselho Federal de Serviço Público Civil –, instituição norte-americana criada em 1871, responsável por organizar os procedimentos e as regras administrativas do serviço público nos Estados Unidos. Na década de 1930, a *Civil Service Commission* incorporou os princípios da escola de administração científica (*scientific management*) norte-americana. Luiz Simões Lopes, presidindo o CFSPC e, posteriormente, o Dasp, visitou pessoalmente a

*Civil Service Commission* e criou um projeto de aperfeiçoamento de servidores públicos em universidades americanas, visando socializá-los com a organização administrativa do país e com os princípios da *scientific management*.

A administração científica pretendia ser uma ciência voltada à montagem e funcionamento da máquina administrativa, promovendo uma otimização do tempo a partir de um sistema de coordenação de tarefas. Tendo como base o método de trabalho do taylorismo, já disseminado nas fábricas e empresas, o objetivo era simplificar tarefas complicadas, racionalizando o serviço público e visando a um universalismo de procedimentos nas funções burocráticas.

Tratava-se de uma ciência que buscava estabelecer protocolos de atuação para o serviço público norte-americano, aumentando sua eficiência. Nessa lógica de organização do trabalho, o recrutamento dos servidores deveria ser realizado de acordo com a formação para funções específicas, assim como os cargos eram classificados por tarefas.

Diante desse contexto de transformação da administração pública norte-americana, mudou-se também a imagem dos servidores públicos, que “de burocratas, passaram a ser vistos como técnicos e de técnicos, passaram a administradores” (RABELO, 2013, p. 60). Para o desempenho das funções burocráticas passa a ser exigido um conhecimento científico.

Além do Dasp, foram criados no mesmo período uma série de conselhos técnicos, cuja função era de assessorar o Estado na formulação de políticas e na tomada de decisão em diferentes áreas (DINIZ, 1999). Centralizando o poder burocrático em diferentes áreas, assim como o Dasp no que tange ao serviço público, esses conselhos acabaram por transferir para uma pequena elite técnica as decisões mais importantes do Estado brasileiro. Tal medida visava isolar de pressões externas, sobretudo das oligarquias estaduais, o processo decisório de setores estratégicos da administração pública<sup>2</sup>.

Na década de 1930, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi) era considerado uma referência para a implementação de uma reforma administrativa que buscasse a valorização do mérito e da racionalidade administrativa. Formado por uma elite técnica, o órgão realizou um concurso público em 1937 que ficaria marcado na história da instituição e serviria como modelo de concurso a ser seguido nas demais esferas da administração pública brasileira (GRAHAM, 1968; HOCHMAN, 1988).

---

<sup>2</sup> Esse processo de formar pequenas “ilhas de excelência”, deslocadas das demais instâncias governamentais e restritas a pequenos grupos de tecnocratas, foi o que Nunes (1997) chamou de **insulamento burocrático**.

Em discurso divulgado pela revista institucional do órgão em 1939, o presidente do Iapi, Plínio Cantanhede, dizia que “o primeiro ano de funcionamento do Iapi representa, antes de tudo, uma vitória dos princípios da organização científica do trabalho e racionalização dos métodos administrativos” (*apud* HOCHMAN, 1992, p. 387). O discurso do mérito e da competência técnica seria, como passou a ocorrer com o Dasp a partir de 1938, extensamente difundido nas elites burocráticas do Estado.

Ainda que tendo que se valer das bases locais e personalistas da Primeira República para conseguir apoio nos mais diferentes setores, o governo Vargas deu expressão institucional às reivindicações de racionalização. Embora não tenha conseguido universalizar o concurso na administração pública brasileira, como pretendia, o Dasp o transformou num discurso legítimo. Tanto assim que muitos dos autores, ao analisarem as reformas administrativas que se seguiram à dos anos 30, tomam a implementação de concursos como medida de avaliar sua qualidade (WAHRLICH, 1983; GUERZONI FILHO, 1996; GAETANI; HEREDIA, 2002). Com isso, o concurso público, amplamente desacreditado e praticado de modo assistemático no período, elevou-se ao patamar de um princípio democrático, associado ao mérito e à igualdade de oportunidades.

### **3 O declínio do concurso: do pós-45 ao regime militar**

O Dasp começa a perder sua importância em 1945, quando Getúlio deixa o poder. É quando Luiz Simões Lopes deixa também o comando do Dasp, prevendo uma redução do poder burocrático que o órgão viria a ter. Com ele, nove funcionários do alto escalão também pedem desligamento da instituição, em repúdio ao processo de desmonte que se afigurava com a instauração do novo governo democrático.

A partir de 1945, várias foram as propostas via projetos de lei para suprimir o Dasp ou diminuir consideravelmente seu poder na administração pública brasileira, inclusive tentando retirar do órgão a prerrogativa de realização dos concursos (SIEGEL, 1978). Algumas lograram êxito, fazendo com que o departamento perdesse muitas de suas atribuições. Parte da classe política associava o Dasp ao regime autoritário, criticando a centralização dos concursos, que em alguns casos chegavam a durar até três anos depois de iniciado o processo seletivo (GRAHAM, 1968). Durante o Governo Dutra (1946-1951), os concursos foram interrompidos sob o argumento de que eram custosos e demorados, tendo o Dasp que se engajar na política legislativa para poder permanecer

ativo (SIEGEL, 1978).

Na Constituição de 1946, os funcionários nomeados sem concursos, tendo cinco anos de exercício, foram efetivados, ganhando o direito à estabilidade. Até então, a estabilidade só seria adquirida para os funcionários não concursados com dez anos de exercício, e com dois para os concursados.

A realização dos concursos públicos voltou a vigorar por um breve período com o retorno de Vargas ao poder em 1951, quando os concursos foram retomados, sendo mantidos e até ampliados durante o breve governo de Café Filho entre 1954 e 1955. A partir de então, a política de concursos públicos entraria num forte declínio, voltando a imperar as indicações políticas para a seleção dos servidores da administração pública federal.

Com os grupos executivos do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) voltados à realização de seu Plano de Metas, criou-se uma estrutura administrativa paralela para implementar políticas setoriais específicas, cujos funcionários eram recrutados sem concurso público. Em 1962, com a aprovação da Lei nº 4.069, grande parte desses funcionários foi enquadrada como servidor público, adquirindo os mesmos direitos dos funcionários admitidos via concurso. Entretanto, algumas instituições, reconhecidas como “ilhas de excelência” (LAFER, 2002), mantiveram ou estabeleceram o recrutamento via concurso. Em estudo sobre o BNDE, Willis (1995) argumenta que a instituição teve papel central no desenvolvimento do Plano de Metas do governo de Kubitschek e que sua independência para a execução de tais políticas devia-se, em grande medida, aos concursos que foram estabelecidos a partir de 1955.

Amplamente restritos no governo de Kubitschek, os concursos seriam ainda menos utilizados durante o governo de João Goulart (1961-1964), que os suspendeu logo no primeiro ano de governo, fazendo com que Beatriz Wahrlich entregasse ao presidente uma carta de renúncia do cargo de diretora da Divisão de Seleção e Treinamento do Dasp, setor responsável mais diretamente pelos concursos do órgão (SIEGEL, 1978). Como no caso dos governos de Dutra e de Kubitschek, o governo de João Goulart ficou marcado pela presença dos chamados interinos, alçados a funcionários públicos através de indicações.

Embora tenha declinado como prática de governo, os concursos permaneciam valorizados pela maioria dos setores da sociedade. Isso pôde ser verificado quando da suspensão dos concursos ordenada por João Goulart, que logo gerou manifestações em parte da imprensa, de estudantes (através da União Nacional dos Estudantes), de diversas

associações profissionais e da classe política que se opunha a Goulart. A reação de todos esses grupos fez com que o presidente recuasse de sua decisão e mandasse reabrir os concursos (SIEGEL, 1978; GRAHAM, 1968).

Assim, o período de 1946 a 1964 ficou mais marcado pela redução proporcional do número de concursos públicos como forma de admissão ao serviço público. Tendo como preocupação central uma política de industrialização acelerada, optou-se pela criação de uma administração paralela, mais descentralizada, com capacidade de operar com mais agilidade e flexibilidade (GUERZONI FILHO, 1996; COSTA, 2008). Segundo dados de Gaetani e Heredia (2002), até os anos 1960, menos de 10% dos empregados públicos foram admitidos através de concursos públicos. Em documento produzido pela Comissão Amaral Peixoto em 1963, que tinha como objetivo elaborar um projeto de reforma administrativa, registra-se que apenas 17,8% dos servidores públicos ingressaram por concurso público (WAHRLICH, 1983).

Durante o regime militar (1964-1984), consolidou-se o dualismo entre a administração centralizada e descentralizada. Isso porque o Decreto-Lei nº 200, que estabelecia diretrizes para a reforma administrativa de 1967, formalizou a distinção entre esses dois tipos de órgãos, classificados agora como administração direta e administração indireta. A primeira consistia nos serviços integrados administrativamente ao Executivo federal, como ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência; já a segunda constituía-se do conjunto de órgãos descentralizados (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Depois de ser admitida pela Constituição de 1967 a contratação de servidores através da legislação trabalhista aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada – regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e não pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União –, um conjunto de legislações aprofundou ainda mais a tendência ao regime celetista na administração pública. Já em 1974, foi instituído que, com exceção das áreas não delegáveis do Estado<sup>3</sup>, todos os demais servidores seriam regidos pela legislação trabalhista.

A ascensão funcional, criada em 1970, foi outra medida que acabou por retirar a centralidade do concurso público no acesso a cargos públicos. O instituto permitia que os servidores, submetendo-se a um processo seletivo interno em suas instituições,

<sup>3</sup> Pela lei, compreendiam as seguintes áreas: segurança pública, diplomacia, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, controle interno e Ministério Público.

alcançassem cargos diferentes daqueles que exerciam. Com isso, os cargos de mais alto escalão e com melhores remunerações passaram a ser, em geral, preenchidos pelos funcionários internos do órgão. Os processos de admissão, incluindo aqueles realizados através de concurso, tendiam a ser mais voltados para os cargos menos prestigiosos das instituições.

#### **4 Obrigatoriedade e disponibilidade: a redemocratização e suas reformas**

A Constituição de 1988 também representou um marco para o atual sistema de concurso público no Brasil. Com ela determinou-se que o acesso para qualquer cargo ou emprego público deve ser feito, exclusivamente, via concurso público. A “obrigatoriedade”, como se passou a chamar tal exigência constitucional, pôs fim à livre contratação de servidores pelo regime celetista, inclusive para as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais órgãos da administração indireta, antes marcadas por formas de admissão que dispensavam os concursos.

A nova carta constitucional, ao estabelecer o Regime Jurídico Único (RJU), consubstanciado dois anos depois na Lei nº 8112/90, ainda transformou os funcionários públicos celetistas estáveis, isto é, aqueles com mais de cinco anos de serviço na administração pública, em estatutários. Até então, o funcionalismo público estava submetido a diferentes regimes jurídicos: os servidores da elite burocrática estatal, admitidos via concurso público, como juízes, diplomatas e auditores-fiscais; os funcionários admitidos através de indicações políticas via contrato; os empregados de empresas públicas recrutados em bases meritocráticas, mas em regime celetista; os funcionários admitidos por concurso público, mas em regime celetista; cada qual com um conjunto de direitos e deveres diferenciado.

Uma das consequências imediatas da unificação do regime jurídico dos servidores públicos foi a aposentadoria de mais de 40 mil funcionários, a grande maioria dos quais admitidos sem concurso público (GAETANI; HEREDIA, 2002). Entre as vantagens e benefícios assegurados a todos os funcionários incorporados compulsoriamente ao regime estatutário estava o direito à aposentaria com salário integral.

A obrigatoriedade do concurso para o preenchimento de qualquer vaga no âmbito do serviço público somada ao *boom* de aposentadorias fez surgir, a partir de 1988, uma quantidade considerável de concursos públicos para suprir as vagas ociosas na administração pública. Por outro lado, as despesas com pessoal tiveram um significativo

aumento, fazendo com que uma das maiores preocupações das reformas administrativas dos governos democráticos fosse reduzir os gastos com a folha de pagamento.

As ações do governo Collor (1990-1992) foram significativas, desse ponto de vista. Tendo a missão de superar uma crise econômica que provocava altos índices de inflação, Fernando Collor tinha como meta o corte de gastos e a redução do déficit público, com um discurso de enfrentamento ao funcionalismo público, identificado pelo presidente como um celeiro de “marajás”, os quais prometia, desde a campanha eleitoral, combater.

A medida mais contundente do governo Collor em relação ao funcionalismo público foi a aplicação do instituto da disponibilidade. Previsto na constituição de 1988 e na Lei nº 8112/90, o instituto não havia sido aplicado em larga escala por nenhum governo desde os anos 1930, quando foi instituído na Constituição de 1937. Ele previa o afastamento das atividades do funcionário público, em caso de extinção do cargo ou declarada a sua desnecessidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Receosos com a possibilidade de perderem seus cargos, muitos preferiram se aposentar, garantindo assim a integralidade do salário. A percepção sobre a carreira pública passava por um gradual declínio. Em 1989, ainda antes da posse de Collor, Rodrigues (1989, p. 90) escreveu que embora, fosse um “emprego altamente desejado no passado, o serviço público sofreu uma grande decadência em termos de prestígio, salário real e vantagens”.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi feita a última grande reforma administrativa brasileira, liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995. Seguindo a experiência internacional, notadamente dos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, pretendia-se promover um novo modelo de administração pública, a administração pública gerencial, concebida para substituir o modelo de administração pública burocrática, supostamente em vigência no país, ainda que se reconhecendo a existência de práticas patrimonialistas estranhas a tal modelo, como a lotação de cargos públicos através de indicações. Assim é que era apresentada e justificada a nova reforma administrativa nos documentos governamentais e por seus formuladores (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995, 1996).

A máquina estatal a ser formulada seguia um modelo ideal segundo o qual se diferenciam três áreas de atuação: 1) as atividades exclusivas do Estado; 2) os serviços



sociais e científicos; e 3) a produção de bens e serviços para o mercado. Essas áreas de atuação, por sua vez, são divididas por atividades principais (*core activities*) e atividades auxiliares ou de apoio.

O aparelho de Estado deveria se resumir às atividades principais das atividades exclusivas do Estado (justiça, segurança pública, arrecadação e fiscalização, regulação, diplomacia). O plano previa a terceirização das atividades auxiliares das instituições estatais, a privatização das instituições voltadas à produção de bens e serviços para o mercado, e a “publicização” – transferência para o setor público não estatal – dos serviços sociais e científicos (escolas, universidades, hospitais, creches, centros de pesquisa científica e tecnológica etc.).

Essa ideia de Estado (ABRAMS, 1988) incorporada pela reforma administrativa vai impactar na abrangência e frequência que o concurso público passaria a ter na administração pública. Um calendário de concursos logo foi estabelecido visando fortalecer os núcleos estratégicos (Legislativo, Executivo e seus ministérios, Judiciário e Ministério Público) e órgãos encarregados de atividades exclusivas do Estado, antes mencionados. Universidades, hospitais e centros de pesquisa, porém, sofreriam com os escassos concursos autorizados pelo governo federal, com o objetivo deliberado de estimular o crescimento desse setor por instituições não estatais.

Como forma de promover um ajuste fiscal, o governo Fernando Henrique também anunciou a suspensão<sup>4</sup> dos concursos públicos em 1998, o que voltou a se repetir em 2008 no governo Lula, em 2011, sob a presidência de Dilma Rousseff, e em 2016, pelo presidente Michel Temer.

Para suprir as vagas ociosas, os contratos temporários se tornaram um expediente recorrente na administração pública, ainda que realizados através de processos seletivos. As universidades públicas, por exemplo, passaram a contratar muitos servidores temporariamente, reduzindo seus quadros efetivos. Deslocados para a iniciativa privada setores antes sob responsabilidade do Estado, os concursos foram decrescendo a cada ano a partir de 1995, chegando a apenas 30 no ano de 2002.

Nos governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018), não foram promovidas amplas reformas administrativas, apenas políticas pontuais voltadas a intervir na administração pública, mas que não foram sistemáticas e estruturais a tal ponto de

---

<sup>4</sup> Na prática, quando se anuncia uma suspensão dos concursos, o que ocorre é sempre uma redução, que pode ser maior em alguns casos do que em outros, mas nunca uma ausência total de concursos.

serem consideradas como “reformas” e nem afetaram substancialmente o instituto do concurso público.<sup>5</sup>

Vale ressaltar, porém, que o concurso público voltou a ganhar ímpeto nos anos do governo Lula. Recuperando o discurso de valorização do servidor público e enfrentando uma conjuntura econômica mais favorável, o governo Lula praticamente triplicou o número de funcionários públicos que ingressaram no serviço público federal com relação ao governo anterior. Nos oito anos do governo Lula, ingressaram 155.533 servidores; no governo FHC seriam 51.613, também em oito anos (BRASIL, 2018).

## 5 Considerações finais

O Dasp foi o responsável por transformar o concurso público num valor da administração pública brasileira. Embora fosse uma prática existente em diversas instituições públicas, como em alguns ministérios e em cargos do magistério, nunca o concurso público havia ganhado tanta importância como forma de admissão dos servidores públicos.

Com vistas a neutralizar as práticas de ocupação dos cargos públicos marcadas pela influência de nepotismos e patronagens de toda espécie e assegurar funcionários que garantissem a ação do poder central, o concurso público e a estabilidade dos servidores foram instituídos como regra na administração pública. A busca pelo mérito e pela racionalidade foi o mote discursivo usado pelo governo central (e centralizador) de Vargas como justificativa para a instauração de novas técnicas e práticas governamentais de admissão ao serviço público na década de 1930, sendo o concurso transformado num símbolo do sistema de mérito que se pretendia implementar.

A conjugação entre a aprovação no concurso e a garantia de estabilidade cria uma associação entre o mérito e o processo de admissão, a qual permanece vigendo na administração pública, quase 100 anos depois de sua implementação, como uma das características centrais do funcionalismo público. Diferente de outros contextos burocráticos, no Brasil o mérito fica restrito, quase que exclusivamente, ao momento inicial da carreira, quando se é aprovado em concurso. Ficam em segundo plano a formação continuada dos servidores e a avaliação contínua dos serviços realizados no exercício da função pública.

<sup>5</sup> Nos três governos, as intervenções de maior repercussão na administração pública foram, sobretudo, as chamadas “reformas ministeriais”, as quais promoviam a criação, extinção e fusão de ministérios.

Com a crescente valorização do regime celetista no serviço público, celebrado como mais eficiente e flexível, além de não garantir estabilidade, a admissão através de concurso entrou em declínio após 1945 e tornou-se uma prática minoritária durante várias décadas, restrita a órgãos da administração direta e de alguns da indireta conhecidos por adotarem padrões mais criteriosos de admissão, como BNDES, Petrobrás e Ipea.

A obrigatoriedade dos concursos públicos para quaisquer cargos ou empregos públicos viria com a Constituição de 1988, tornando tal processo seletivo um pré-requisito para aqueles que desejam se integrar como servidores ou empregados públicos às instituições estatais, assim como para os órgãos públicos com vagas a serem preenchidas. Ainda que a abertura de concursos tenha se tornado alvo preferencial de sucessivos governos em busca de ajustes fiscais, o concurso público é um fenômeno consagrado na sociedade brasileira, sendo diretamente associado ao mérito.

Assim, através do século XX e início do XXI, vemos que o concurso público foi ganhando um novo status como prática de Estado no Brasil. Difundido e defendido, na reforma dos anos 1930, como o que Steinmetz (1999) chamou de uma *structure-transforming policy*, uma política pública que altera o Estado de modo a afetar as políticas subsequentes em um ou mais setores da administração pública, consolidou-se ao longo das demais reformas administrativas como uma *structure-reproducing policy*, que expressa e afirma a forma estatal existente. Depois de mais de 80 anos da iniciativa “daspiiana”, o concurso público é parte de uma estrutura burocrática e de seleção já consolidadas na administração pública brasileira.

## Referências

ABÉLÈS, M. State. In: BARNARD, A.; SPENCER, J. (org.). *Encyclopedia of social and cultural anthropology*. London & New York: Routledge, 1996.

ABRAMS, P. Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, v. 1, n. 1, p. 58-89, 1988.

BRAGA, M. Problemas de seleção de pessoal. *Revista do Serviço Público*, ano IV, v. 3, p. 102-113, 1941.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias. Brasília, DF, 1936. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1930-1949/L284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm)

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Brasília, DF, 1939. Recuperado de <http://www.planalto.gov>.

br/ccivil\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1713.htm

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Painel Estatístico de Pessoal*, 2018. Recuperado de <http://painel.pep.planejamento.gov.br>

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988. *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, v. 4, p. 1-11, 1995.

\_\_\_\_\_. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CANDIDO, A. *Um funcionário da monarquia: ensaio sobre o segundo escalão*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Ouro sobre Azul, 2007.

CARVALHO, J. M. de. Rui Barbosa e razão clientelista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 1, p. 83-117, 2000.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública* [online], v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

CUNHA, M. S. O provimento de ofícios menores nas terras senhoriais: a Casa de Bragança nos séculos XVI-XVII. In: STUMPF, R.; CHATURVEDULA, N. (org.). *Cargos e ofícios nas monarquias ibéricas: provimento, controlo e venalidade (séculos XVII e XVIII)*. Lisboa: Centro de História de Além-Mar, 2012.

DINIZ, E. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, D. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

ELIAS, N. Processos de formação de Estados e construção de nações. In: ELIAS, N. *Escritos & ensaios; 1: Estado, processo, opinião pública*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 2006.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Globo, 1958.

GAETANI, F.; HEREDIA, B. *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years*. (Documento preparado para a Red de Gestión y Transparencia do Diálogo Regional de Política do Banco Interamericano de Desenvolvimento), 2002.

GUERZONI FILHO, G. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 41-66, 1996.

GRAHAM, L. S. *Civil Service Reform in Brazil: principles and practice*. Austin: University of Texas Press for the Institute of Latin American Studies, 1968.

GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro, RJ: Editora da UFRJ,

1997.

HOCHMAN, G. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.

HOCHMAN, G. Os cardeais da Previdência Social: gênese e consolidação de uma elite burocrática. *Dados*, v. 35, n. 3, p. 371-401, 1992.

LAFER, C. *JK e o programa de metas, 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2002.

LOCKHART, J.; SCHWARTZ, S. B. *Early Latin America: a history of colonial Spanish America and Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1983.

NUNES, E. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar/Enap, 1997.

RABELO, F. L. *De experts a bodes expiatórios: identidade e formação da elite técnica do DASP e a reforma do serviço público federal no Estado Novo (1938-1945)*. 2013. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RODRIGUES, A. M. R. Práticas e representações de pequenos funcionários públicos de São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 4, n. 11, p. 89-113, 1989.

SALGADO, G. (coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 1985.

SANTOS, W. G. dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZ, S. B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIEGEL, G. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the Dasp*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1978.

SILVA, F. R. da. Venalidade e hereditariedade dos ofícios públicos em Portugal nos séculos XVI e XVII: alguns aspectos. *Revista do Centro de História da Universidade do Porto*, v. 8, p. 203-213, 1988.

STEINMETZ, G. Culture and the state. In: STEINMETZ, G. (Org.). *State/Culture: state formation after cultural turn*. New York: Cornell University Press, 1999.

STUMPF, R. G. Venalidad de oficios en la monarquía portuguesa: un balance preliminar. In: CASTILLO, F. A.; LA FUENTE, M. M. F. (org.). *El poder del dinero: ventas de cargos y honores en el Antiguo Régimen*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2011.

URICOECHEA, F. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978.

WAHRLICH, B. M. S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

WILLIS, E. J. Explaining bureaucratic independence in Brazil: the experience of the national economic development bank. *Journal of Latin American Studies*, v. 27, n. 3, p. 625-661, 1995.

**Bóris Maia**

 <https://orcid.org/0000-0002-7024-8605>

Doutor em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor Substituto do Departamento de Antropologia da UFF e Bolsista de Pós-Doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

E-mail: borismaias@gmail.com