

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

**LISANE ROSADO**

**A DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS POLÍTICOS EM VIÇOSA-MG:  
UMA ANÁLISE DO PAPEL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NO PROCESSO  
DE CONTRATAÇÃO**

**VIÇOSA – MINAS GERAIS**

**2020**

**A DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS POLÍTICOS EM VIÇOSA-MG:  
UMA ANÁLISE DO PAPEL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NO PROCESSO  
DE CONTRATAÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa, como requisito para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Diogo Tourino de Sousa

**VIÇOSA – MINAS GERAIS**

**2020**

**LISANE ROSADO**

**A DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS POLÍTICOS EM VIÇOSA-MG:  
UMA ANÁLISE DO PAPEL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NO PROCESSO  
DE CONTRATAÇÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa, como requisito para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais.

APROVADA:

---

Prof. Dr. Tabata Berg  
(UFV)

---

Prof. Dr. Rayza Sarmiento de Sousa  
(UFV)

---

Prof. Dr. Diogo Tourino de Sousa  
(Orientador)  
(UFV)

## **DEDICATÓRIA**

**Dedico este trabalho aos meus pais e familiares**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por minha vida, família e amigos.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

A Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de fazer o curso.

Ao professor Diogo Tourino de Sousa, pela orientação, apoio e confiança.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo estudar os critérios de contratação de funcionários públicos pelo poder Executivo Municipal de Viçosa, Minas Gerais; cidade localizada na Zona da Mata mineira. Nesse sentido, buscou-se pensar como se operam as relações de clientelismo, longamente estudadas pela Ciência Política brasileira, em relação a ocupação de cargos de livre nomeação. Realizou-se uma breve descrição histórica nacional sobre o processo de seleção de funcionários públicos. Já na atualidade, os cargos efetivos são providos por intermédio de concurso ou seleção de pessoal, ou ainda por cargos de livre provimento, cargo em comissão e função de confiança, onde a seleção é realizada por intermédio da confiança do agente político na pessoa escolhida. A relevância no trato dos cargos de confiança implica diretamente no resultado da gestão. Portanto, relações de clientelismo, patronagem, patrimonialismo e nepotismo tendem a ir na contramão de uma gestão eficiente, racional-legal e, em certa medida, meritocrática. Para tanto, o trabalho utilizou como metodologia quantitativa, tendo como fonte o Portal Transparência.

PALAVRAS-CHAVE: Clientelismo. Cargo em Comissão. Função de Confiança. Servidor Público.

## ABSTRACT

The present work aims to study the criteria for hiring civil servants by the Municipal Executive Power of Viçosa, Minas Gerais; city located in the Zona da Mata mineira. In this sense, we sought to think about how clientelism relations operate, long studied by Brazilian Political Science, in relation to the occupation of positions of free appointment. A brief national historical description of the process of selection of civil servants was given. In actuality, effective positions are provided by means of competition or selection of personnel, or by positions of free provision, position on commission and trust function, where the selection is made through the trust of the political agent in the chosen person. Relevance in dealing with trust positions directly implies the outcome of management. Therefore, relationships of patronage, patronage, patrimonialism and nepotism tend to go against efficient, rational-legal and to some extent meritocratic management. For this, the work used a quantitative methodology analysis, having as source the Portal Transparência.

**KEYWORDS:** Clientelism. Position in Commission. Trust function. Public server.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

<b>Tabela 1</b> - Cargos comissionados	23
<b>Gráfico 1</b> - Composição do quadro de servidores da Prefeitura Municipal de Viçosa	25



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DPI	Departamento de Informática da Universidade Federal de Viçosa
FCPE	Funções Comissionadas do Poder Executivo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTC	Partido Trabalhista Cristão
UFV	Universidade Federal de Viçosa

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2. REVISITANDO ALGUNS CONCEITOS TEÓRICOS: O CLIENTELISMO</b>	<b>17</b>
<b>3. O MUNICÍPIO E SEUS CARGOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO DE COMO ACONTECEM AS CONTRATAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA</b>	<b>23</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>31</b>
<b>5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>33</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988, determina, no seu artigo 37:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, Art. 37).

A partir dessa norma jurídica, o presente trabalho se propôs a pensar quais seriam os fatores que norteiam e os que deveriam ser observados (legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência) nas nomeações em comissão e função de confiança e seus desdobramentos no município de Viçosa, Minas Gerais. Mas, para tanto, vale a pena realizar um breve resgate histórico sobre os meios de seleção pública de pessoal.

Pode-se dizer que é um dilema histórico o processo de escolha dos funcionários públicos. Os administradores desde a Antiguidade Clássica até os dias de hoje questionam e refletem sobre quais seriam os métodos de recrutamento mais adequados (RODRIGUES, 2012). A bibliografia especializada na área traz diversos métodos adotados ao longo da história e em diversos países, sendo os meios de preenchimento de vagas mais conhecidos: sorteio, compra e venda, herança, arrendamento, nomeação, eleição e concurso, cada um com suas peculiaridades, vantagens e/ou aspectos negativos.

Segundo Cretella (1994), o sorteio era feito entre pessoas que passavam por processo seletivo, ou que apresentavam condições estimáveis dentre as que poderiam ser escolhidas para a ocupação de cargos públicos, esse meio foi muito utilizado na idade média, principalmente pelos gregos. A compra e venda, outro meio explicado pelo autor, consistia na transferência dos cargos públicos a particulares através de títulos honrosos, essa prática foi muito utilizada na idade média na França, também segundo Faoro (2001) esse meio foi bastante utilizado no Brasil, durante o período colonial, onde cargos públicos eram “vendidos” para pessoas da burguesia comercial ascendente, assim o funcionário público se investia de autoridade tornando-se quase um nobre.

Cretella (1994) também explica sobre a herança, meio pelo qual, a hereditariedade era uma forma de ingresso nos cargos públicos. Outra forma de ingresso abordada pelo autor é o arrendamento, onde o Estado oferecia aos indivíduos os cargos por prazo determinado, e mediante ao pagamento de uma quantia aos cofres públicos, essa prática se iniciou no período feudal.

Os meios mais modernos citados pelo autor se referem à nomeação e ao concurso. A nomeação consiste na designação de cargos públicos, podendo ser feita através de um indivíduo, sem a interferência de outros poderes. Ou dependendo da manifestação de um poder da vontade de se designar o cargo a determinado indivíduo, porém há a necessidade de aprovação de outros poderes. O concurso público é o meio pelo qual o ingresso na carreira pública acontece através de uma série de procedimentos que visam conhecer as aptidões, dos candidatos para exercerem determinados cargos, para isso eles submetem suas atividades à avaliação de uma comissão. Alguns desses meios são implantados hoje no Brasil, garantindo assim um menor controle político sobre os meios de ingresso de indivíduos em cargos públicos.

Em consonância com esse argumento, Nunes (1997) defende que a primeira iniciativa efetiva no Brasil de se implementar uma burocracia de carreira pública se deu na era Vargas (1930-1945), com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, com o objetivo de separar a política da gestão. Tal departamento teve como fundamento: estruturar o Estado (Departamentos, repartições, etc); elaborar e fiscalizar a proposta orçamentária anual; implementar concursos para provimento dos cargos no Executivo; e executar o controle interno.

De acordo com Rodrigues (2012), a partir da era Vargas quase todos os presidentes tentaram modificar a estrutura administrativa do Estado brasileiro, reformas estas divididas em dois grupos: Reformas Constitucionais e Reformas à margem da Constituição. Em junho de 1998 foi editada a reforma administrativa n.º 19 modificando o regime do funcionalismo público e os princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, bem como o controle das despesas e finanças públicas.

No Brasil, os cargos são providos por concurso ou processo seletivo, eleição para alguns cargos do Legislativo e Executivo e nomeação em comissão ou função de confiança. Essas duas últimas possibilidades são os de livre provimento, dispostas no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal. O cargo em comissão e a função de confiança são restritos às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Ambos os cargos são de livre nomeação e exoneração, isto é, o servidor público não adquire estabilidade na função, considerando que a função não depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Segundo Dalmolin, (2015), a nomeação do servidor público por meio de concurso é uma forma democrática de acesso aos cargos, com maior isonomia. Garantindo-se, assim, a todos que venham a preencher o cargo, o teórico cumprimento dos requisitos necessários, exigidos anteriormente num edital. No entanto, vale ressaltar a competência do agente político, e o seu poder, de nomear ou não os concursados de forma ativa, podendo até nomear um número

determinado de pessoa com o simples objetivo de nomear concomitantemente um determinado aliado político. De acordo com a Constituição Federal:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Art. 37, inciso II, 1988).

No ano de 2019, foi editado o Decreto 9.727/2019, que estabeleceu os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. De acordo com o decreto, são critérios gerais para ocupação de DAS ou de FCPE: “idoneidade moral e reputação ilibada; perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado; e não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990”, como, por exemplo, analfabetos, parlamentares punidos por falta de decoro ou pessoas condenadas em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.

No entanto, tal Decreto é referente à esfera do Executivo Federal, não abrangendo normativamente os estados e municípios. Logo, Viçosa (MG), como quase todos os municípios brasileiros, não possui uma legislação específica regimentando o tema. Diante disso, o presente trabalho busca pensar o atual arranjo jurídico-institucional no cenário dos municípios brasileiros, mais especificamente no município de Viçosa, Minas Gerais. Segundo Almeida e Lopez (2011) os municípios possuem sua importância na política nacional, pois são neles onde parte dos funcionários públicos estão lotados, e também é onde os cidadãos se envolvem mais intensamente em discussões políticas. Cidades do interior, fora dos grandes centros urbanos, é o local no qual o poder Executivo está relativamente mais próximo da sociedade civil (ALMEIDA e LOPEZ, 2011), fazendo com que as relações entre eleitores e políticos se confundam com relações de amizade, reciprocidade e confiança (MOISÉS, 1990). Tais teias de relações, muitas vezes, fazem com que o voto seja visto como uma forma de conseguir benefícios pessoais, sendo nesse momento mais visível as práticas do clientelismo, conceito que será explorado na próxima seção.

Nessa perspectiva, Diniz (1982) defende que a máquina política, organizações político-partidárias que visam a manutenção do poder, veem o eleitor como um ser real que possui seus

problemas e aspirações, que muitas vezes não se envolve em grandes temas políticos estando voltado para necessidades específicas. Assim, a máquina política se aproxima desse eleitorado com o intuito de resolver essas necessidades, em uma relação direta com o eleitorado vão se criando vínculos entre os eleitores e a máquina política o que acaba por garantir benefícios em troca de votos.

Em cidades menores esses vínculos podem ser melhor observados, pois a proximidade da população com o poder público e a forte presença do poder público como empregador, onde os empregos são gerados nas prefeituras e órgãos municipais. Esse cenário acaba por fazer com que os cargos públicos sejam almeçados por grande parte da população (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013). Exemplo disso é Viçosa que segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população estima da cidade seria de 78.381 pessoas em 2017 podendo chegar em 2020 à 79.388 pessoas. Segundo o censo de 2010 a construção civil empregava 3.676 pessoas e o comércio local empregava em torno de 6.259 indivíduos, a Prefeitura Municipal é responsável por empregar um montante de quase dois mil servidores (1.943)<sup>1</sup>, sendo que a população formalmente empregada no município é de 23.445<sup>2</sup>.

Sendo assim, compreendo que um dos principais fatores de nomeação de pessoal no município de Viçosa esteja associado a uma prática clientelista, que é uma das práticas que conduzem as relações políticas no país, e que pela forte aproximação da elite política local do seu eleitorado e da própria relação entre os políticos da cidade, ganha força em cidades menores, o que faz com que esses percebam as trocas de favores como garantia de votos, e pela falta de engajamento político de uma parcela da população, que veem nos políticos que os servem com favores uma forma de garantia de melhores condições de vida. Busco assim compreender como acontecem essas práticas clientelistas dentro da prefeitura, e quais são as relações estabelecidas entre os cidadãos e a elite política local.

O agente político municipal possui um vasto campo de critérios que podem ser adotados no momento de distribuição de cargos de livre nomeação, desde critérios meritocráticos, técnicos, afinidade ideológica ou mesmo interesses particulares, vedados alguns casos específicos como parentesco. Nesse cenário, a cidade de Viçosa não possui um setor secundário forte, que envolva a transformação das matérias-primas (produzidas pelo setor primário) em

---

<sup>1</sup>De acordo com o Portal Transparência, disponível em: <http://transparencia.vicoso.mg.gov.br/servidores-por-nomes>. Acessado em 14 de novembro de 2019.

<sup>2</sup>Dados de 2017 do IBGE, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/vicoso/panorama>. Acessado em 14 de novembro de 2019.

produtos industrializados, como demonstra os dados econômicos (IBGE) para os municípios<sup>3</sup>. Dessa forma, a economia viçosense se mostra relevante no tocante relacionado a prestação de serviços, setor terciário. Tendo a Prefeitura uma das maiores empregadoras do município, juntamente com a Universidade Federal de Viçosa (UFV) e as faculdades. Além dessas, a construção civil possui em Viçosa um papel relevante na composição da elite política local, como argumenta Chrysostomo e Coelho (2015).

O fato de a Prefeitura ser uma grande geradora de emprego da cidade muitas vezes pode alimentar a prática clientelista, entre eleitores que buscam por empregos e políticos que buscam votos para que possam continuar na arena política institucional, e ainda ganharem mais visibilidade para que possam sair de uma política nível local, para a estadual ou federal. Há também na cidade uma forte influência de algumas famílias que possuem uma marcante presença na política e que durante décadas estão relacionadas ao poder público municipal e que possuem uma ligação direta com a população (CHRYSOSTOMO e COELHO, 2015).

O objetivo do trabalho é analisar quais os critérios que envolvem a contratação de indivíduos para atuarem em cargos públicos no município de Viçosa-MG, e como o clientelismo opera na distribuição de cargos públicos no município em questão. Parto da hipótese de que há uma influência clientelista nesse processo, onde cargos públicos são usados como barganha em troca de votos e como forma de obtenção de alianças com partidos políticos e pessoas influentes na cidade.

Portanto, o presente trabalho busca analisar como acontece a distribuição dos cargos públicos de livre provimento no município de Viçosa, Minas Gerais, a partir de 2016, ano em que foi criado o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, pela Lei nº 13.341, havendo assim uma tentativa, por parte do poder público, de maior transparência nos municípios brasileiros. O problema de pesquisa aqui elaborado é pensar os critérios influenciam na distribuição dos cargos públicos no município de Viçosa e como o clientelismo opera nesse sentido. Para tanto, foram utilizados os dados disponibilizados pelo município de Viçosa, por meio do Portal Transparência de Viçosa<sup>4</sup>, a partir de uma pesquisa documental exploratória da cidade busco analisar se há indícios de uma relação clientelista entre os atores políticos e os sociais na cidade e como elas acontecem.

Antes de mais nada, foi realizado uma pesquisa bibliográfica, que consistiu na etapa inicial do trabalho, com o objetivo de reunir as informações e dados que serviram de base para

---

<sup>3</sup>Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/vicosa/panorama>. Acessado em 14 de setembro de 2019.

<sup>4</sup>Disponível em: <http://transparencia.vicosa.mg.gov.br/servidores-por-nomes>.

a construção da investigação proposta a partir do tema determinado. Dessa forma, traçou-se um histórico sobre o objeto de estudo e buscou identificar contradições e respostas anteriormente encontradas sobre as perguntas aqui formuladas. Além disso, foi feito também um levantamento teórico sobre os conceitos e teses aqui já trabalhadas, como o objetivo de fundamentar cientificamente o trabalho.

Em um segundo momento, buscou-se analisar como acontece o processo de contratação do funcionalismo público de livre provimento. Essa pesquisa se utilizou de uma abordagem quantitativa para o seu desenvolvimento. Em um primeiro momento, foi utilizada a técnica de Análise Exploratória de Dados. Segundo Medri (2011) a análise exploratória de dados é uma abordagem que analisa um conjunto de dados de modo a resumir suas características principais. A finalidade da Análise Exploratória de Dados é examinar os dados previamente à aplicação de qualquer técnica estatística. Dessa forma, consegue-se um entendimento básico de seus dados e das relações existentes entre as variáveis analisadas.

Após a coleta e a digitação de dados em um banco de dados apropriado, o próximo passo é a análise descritiva. Esta etapa é fundamental, pois uma análise descritiva detalhada permite familiarizar-se com os dados, organizá-los e sintetizá-los de forma a obter as informações necessárias do conjunto de dados para responder as questões que estão sendo estudadas. Em suma, as técnicas da Análise Exploratória de Dados, onde as informações foram colhidas e foi criado um banco de dados permitindo uma análise aprofundada sobre as o funcionalismo da prefeitura, nos possibilitaram a extração de informações relevantes de um conjunto de dados obtidos na Plataforma Transparência, referente ao município de Viçosa-MG.

Na terceira etapa, foi feito um levantamento no departamento de recursos humanos da Prefeitura Municipal de Viçosa-MG, com o objetivo de saber quantos cargos públicos ligados ao poder Executivo Municipal existem, e quais os meios de ingresso dos servidores nesses cargos. Após esse levantamento, buscou-se ligar tais dados encontrados com as informações colhidas através do Portal Transparência.



## **2. REVISITANDO ALGUNS CONCEITOS TEÓRICOS: O CLIENTELISMO**

Segundo Lassance (2007), as competências e atribuições de um governo estão ligadas aos papéis que ele pode desempenhar. Esses papéis podem ser sociais, políticos econômicos e culturais. Conforme alguns critérios de avaliação, os papéis desempenhados pelo governo podem ser considerados ruins ou bons, eficazes ou ineficazes. No Brasil as práticas governamentais estão ligadas a padrões institucionais que muitas vezes levam os governantes a substituírem os fatores de competência técnicas, por fatores de ordem privada, particular ou corporativa, prejudicando assim a eficácia dos serviços oferecidos a população (LASSANCE, 2007). Dessa forma, o autor argumenta que por muitas vezes a máquina pública é usada como uma maneira de atender a necessidades pessoais ou de pequenos grupos sem se levar em conta as necessidades do coletivo.

A política brasileira, durante toda sua história, vem se organizando segundo algumas práticas que ditam regras formais e não formais de se fazer política. Nunes (2010) nos fala sobre os padrões de institucionalização das relações entre sociedade civil e instituições formais no Brasil. Para o autor, esses padrões de institucionalização são constituídos, pelo clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos. Tais fatores influenciam a forma de se governar o país. Esses padrões são chamados pelo autor de gramática política, assim as nossas instituições formais podem operar de variados modos, adotando um ou vários tipos dessas gramáticas. São essas gramáticas que estruturam as relações entre estado e sociedade.

Ainda segundo Nunes (2010), o insulamento burocrático se baseia na competência técnica burocrática, ao passo que o universalismo de procedimentos buscava conter as diversas formas populistas de se governar que não se baseasse na racionalidade. Nesse sentido, há uma tentativa de garantir uma autonomia maior do funcionalismo público em relação as vontades corporativas ou particulares dos agentes políticos. Já o corporativismo aparece como forma do Estado de intermediar os interesses entre empresários e trabalhadores, porém ao longo do tempo, segundo o autor, essa prática muda sua forma, passando a servir apenas como modo de defesa de interesses de determinados grupos da sociedade e perdendo seu caráter de intermediação do Estado.

Para o presente trabalho a categoria clientelismo é fundamental, tendo em vista que a pesquisa busca estudar como ele opera na distribuição de cargos públicos no município de Viçosa-MG. Recentemente, o tema do clientelismo volta para o centro das discussões dos

teóricos das Ciências Sociais, mostrando assim a sua importância para a interpretação do tecido social (ROCHA, 2017). Segundo Carvalho (1997), o clientelismo se baseia na forma de concessão de benefícios públicos entre os atores políticos e também entre eles e a população. Esses benefícios podem ser em forma de apoio político, empregos e votos, e reforçam as relações políticas baseadas em interesses partidários ou individuais em detrimento dos interesses coletivos.

A visão de Carvalho (1997) é bem parecida com a de Nunes (1997) que nos fala sobre essa relação de troca entre os atores políticos e os atores sociais, onde benefícios são entregues a população em troca de votos. É importante perceber que essas trocas estão sempre relacionadas com o apoio político sendo ele passado ou futuro, os atores sociais só recebem seus benefícios diante de um comprometimento para com os atores políticos, essas relações se mantêm no tempo e geralmente são duradouras não existindo apenas no período eleitoral. Não há um consenso sobre como esse tipo de relação acontece e se mantém, e de como em algum momento acabam, para além desse núcleo conceitual (ROCHA, 2017). Para Tavares (1982), o clientelismo ganha força através de um sistema que inclui um forte poder de influência e controle do meio político com a sociedade.

Exemplo claro dessa situação é o da cidade e Barbacena-MG, estudada por Carvalho (1966), onde na década de 1960, possuía duas famílias que se revezavam no poder, por muito tempo os resultados das eleições já eram esperados, a relação de troca de votos por benefícios, foi o que manteve essas famílias no poder durante um longo período, assim elas se mantinham no controle político da cidade. O autor nos diz que esse caso se caracterizava de forma clara como clientelismo visto que acontecia em um meio urbano, não podendo assim ser entendido como um caso de coronelismo. Segundo Oliveira et al (2017) diversos autores afirmam que historicamente as famílias tradicionais atuam em todas as instituições públicas, sejam políticas ou sociais de nosso país. Na história do Brasil, alguns sobrenomes estão sempre presentes no cenário político, seja na ocupação de cargos em diversas esferas de poder, como também em funções de nomeação na burocracia do Estado. Nobre (2017), afirma que essa influência familiar na política teve início no período colonial, e até hoje influência nos resultados eleitorais através das trocas de favores. Em várias regiões do país ainda hoje podemos perceber um forte poder político de famílias tradicionais.

É importante distinguirmos o clientelismo de outros conceitos corrente na descrição da política brasileira. O coronelismo é um conceito que pode apresentar uma dose maior ou menor de clientelismo, em relação ao cenário político. Segundo Carvalho (1997), Embora seja uma relação que envolve trocas: e que possuem características clientelistas, o coronelismo não se

baseia apenas no plano político, pois é uma relação entre os atores sociais e os coronéis que muitas vezes se davam apenas no meio social, e em outras no meio político (CARVALHO, 1997).

O coronelismo é um conceito que inicialmente foi apresentado por Leal (1948), e que se difundiu vastamente no meio acadêmico, segundo análise do autor que buscou analisar apenas o sistema em que se encontrava o coronelismo: "O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município" (Leal, 1980, p. 13). O coronelismo pode ser visto como uma rede complexa de relações que envolvem os coronéis, chegando até os agentes políticos como o presidente da república. Essa rede envolve relações de troca entre esses atores, criando um comprometimento entre eles, que muitas vezes negociam favores e cargos em troca de votos e favorecimentos políticos. De acordo com Carvalho (1997), datado historicamente, o coronelismo surge em um cenário que envolve um fato político importante, a implementação da república e consequentemente do federalismo, que substituiu a centralização imperial em uma conjuntura econômica onde o coronel vê sua grande influência e poder em risco.

Durante a Primeira República há uma transformação no cenário econômico do país onde segundo Leal (1948), os coronéis começam a perder prestígio econômico e político perante seus rivais e de seus dependentes. Nesse cenário o estado começa a ganhar mais força, assim sendo para manter sua influência política e econômica os fazendeiros necessitavam de uma intervenção estatal, nesse contexto o coronelismo ganha destaque, se tornando fruto da mudança nas relações de poder entre o estado e os coronéis. O fortalecimento do poder do estado onde antes quem mandava eram os coronéis reforça a prática coronelista, os coronéis passam a barganhar com o estado para não perderem todo seu prestígio, então a troca de favores entre coronéis que visam manter prestígio e os atores políticos que buscam o poder se torna uma prática presente no cenário da época.

Assim o coronelismo se caracteriza pela barganha entre coronéis e governo. Onde os governos principalmente estaduais garantem a manutenção do poder dos coronéis diante de seus dependentes e de seus rivais através da concessão de cargos públicos, e os coronéis em troca oferecem apoio ao governo, e a fidelidade de votos. Mas essas trocas não se dão apenas em nível estadual, assim os governadores também oferecem apoio ao governo federal em troca de reconhecimento de seus domínios no estado. É importante destacar que esse é o momento de surgimento do coronelismo que teve seu fim após a prisão de vários coronéis baianos na década de 30 e com a implementação do Estado Novo (CARVALHO, 1997).

Essa visão do coronelismo difere a noção de mandonismo, outro conceito estudado durante o trabalho. Segundo Carvalho (1997), o mandonismo se refere ao poder exercido por uma pessoa seja ela coronel, ou um chefe que usa diretamente de seu poder e controle que exerce sobre as pessoas seja, por causa de terras ou outros recursos, para exercer um poder arbitrário sobre seus comandados impedindo um livre acesso dos mesmos ao cenário político e ao livre mercado. Carvalho (1997) nos mostra como o “mandão” tem total controle sobre um grupo de indivíduos que estão sob seu domínio. O autor enfatiza como o mandonismo pode ser encarado não como um sistema político, e sim como uma característica da nossa política tradicional que permanece até os dias de hoje em determinadas regiões do país. Segundo Santos & Rodrigues (2014), apesar de várias mudanças históricas o mandonismo forma um sistema de poder oligárquico, autoritário no meio político e nunca deixou de existir no Brasil.

De acordo com Carvalho (1997), o mandonismo sempre existiu em nossa sociedade, e pode ser uma característica encontrada tanto no clientelismo como no coronelismo. Para o autor o coronelismo pode ser visto como um momento em que os “mandões” da época começam a perder força e poder e recorrem ao estado, fazendo alianças e promovendo barganhas para não perderem todo seu prestígio. Por fim, Carvalho define muito bem os três conceitos, clientelismo, coronelismo e mandonismo:

Temos, assim, três conceitos relacionados, mas não sinônimos, guardando cada um sua especificidade, além de representarem curvas diferentes de evolução. O coronelismo retrata-se com uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos. Os três conceitos, assim concebidos, mantêm uma característica apontada com razão por Raymond Buve (1992) como essencial em uma abordagem histórica: a ideia de diacronia, de processo, de dinamismo (CARVALHO, 1997, p. 235).

De acordo com Sorj (2001), o clientelismo e outras práticas políticas muitas vezes são responsáveis pela contratação de pessoas que não estão preparadas para exercerem as funções atribuídas aos cargos oferecidos. Isso acontece por causa dos favorecimentos políticos, que oferecem esses cargos sem a realização de concursos públicos, prevalecendo dessa forma interesses privados, particulares ou corporativistas. Ainda segundo o autor, há uma apropriação privada do espaço político brasileiro, tornando o espaço público em uma extensão do espaço privado. Diniz (1982) discorre sobre a relação entre os representantes políticos e as bases que forma uma grande rede clientelista, na qual se centraliza o controle das decisões nas mãos do Executivo, cabendo ao Legislativo, na maior parte das vezes, a participação apenas na mediação

entre o Executivo e grupos sociais ou indivíduos. Embora a autora não cite cargos políticos, é sabido de acordo com outros autores que esse também é um caminho para o estreitamento das relações entre políticos e sociedade.

Dentre as gramáticas já citadas por Nunes (2010), que constituem-se como as formas de relações políticas e sociais que regem a nossas práticas políticas, como mostrado anteriormente, está o clientelismo, prática muito utilizada no contexto político brasileiro. Ainda segundo Nunes (2010) o clientelismo opera na sociedade brasileira através de redes personalizadas estendidas a partidos políticos e burocracias, assim aqueles que apoiam o governo tem acesso a milhares de privilégios através do aparelho estatal. Há um processo de trocas de favores que se introduz nessa relação estado/ partidos políticos/ sociedade civil.

As instituições formais do estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto, a burocracia apoia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário. Este sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do “corretor” local. Todo o conjunto de relações característicos de uma rede está baseado em contato pessoal e amizade leal (NUNES, 2010, p. 210).

De encontro com os conceitos apresentados, se pauta na área pública propostas teóricas antagonistas e repressivas às práticas descritas anteriormente. Assim, forma-se no campo administrativo, das ciências sociais e do direito uma pressão no sentido do poder racional-legal. Ele surge em meados do século XIX, tendo como princípios a profissionalização, a carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo (RODRIGUES, 2012).

Nesse sentido, segundo Rodrigues (2012), o poder racional-legal, surge da necessidade de combater a corrupção, o nepotismo e para o fortalecimento da eficiência administrativa. No início do século XX, Weber (1982) estudou a sociedade moderna à época, comparando-a as sociedades primitivas e feudais, e formulou a Teoria Racional-Legal, denominando-a de burocracia ideal. O tipo ideal de burocracia teria como premissas: Formalidade; Impessoalidade; e Profissionalismo. Para o autor, as organizações burocráticas funcionam de maneira impessoal, necessitam apenas de regras lógicas que independem das pessoas, e seu alicerce é a obediência às regras (RODRIGUES 2012).

Ainda segundo Rodrigues (2012), autoridade racional-legal ou burocrática substitui as fórmulas tradicionais e carismáticas, devendo obediência às normas impessoais e objetivas legalmente instituídas. Neste sistema a ascensão funcional é concedida por mérito, também denominada gestão por desempenho, consiste na avaliação prévia do postulante ao cargo, com

relação ao seu desempenho pessoal, bem como na sua formação e capacitação técnica para desempenhar as funções atinentes ao cargo.

Há uma contraposição entre a lógica racional-legal teoria formulada por Weber (1982), e um conceito também desenvolvido pelo autor de patrimonialismo. O conceito de patrimonialismo segundo o autor se define pelo fato do exercício do poder ser feito de forma semelhante na esfera pública e privada. Assim os governantes por muitas vezes se utilizam dos espaços públicos com sendo privados, buscando atender a interesses pessoais. Segundo Weber (1982) há uma dominação do espaço público pelos atores políticos onde ao invés de buscarem atender as necessidades do povo de forma racional buscando o bem estar da população, eles se utilizam do poder de decisão dado a eles como líderes políticos para oferecerem favores e obterem benefícios próprios. De acordo com Cunha:

O desenvolvimento econômico, social e político brasileiro estaria dessa forma marcado pela forte presença do patrimonialismo, que ao momento da formação do Estado no século XIX responde pela atrofia do desenvolvimento de uma sociedade civil, à feição do modelo inglês, base da organização liberal-democrática. Essas leituras weberianas, não obstante, assumiriam, segundo apresentação empreendida por Luiz Werneck Viana, dois conjuntos de posições, fazendo: 1) pesar no Estado a marca dessa dominação patrimonial, ou 2) lendo o patrimonialismo na ação social de atores privados (CUNHA, 2006, p. 229).

Embora o conceito de patrimonialismo seja presente em nossa sociedade segundo informação acima, tornando-se importante mencioná-lo, porém nosso estudo busca entender como acontece a contratação no setor público da prefeitura de Viçosa, em um viés clientelista.

### **3. O MUNICÍPIO E SEUS CARGOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO DE COMO ACONTECEM AS CONTRATAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA.**

O presente trabalho foi realizado no município de Viçosa, Minas Gerais. Segundo o último censo, realizado pelo IBGE em 2010, a população da cidade era de 72.220 pessoas, com estimativa de que até 2017 a população chegaria à 78.381 pessoas. De acordo com dados da Prefeitura Municipal, a mesma emprega um montante de quase dois mil servidores (1.943)<sup>5</sup>, sendo dessas 1.119 concursados e 616 contratados e 208 cargos comissionados, geralmente os cargos em comissão são cargos de chefia. Portanto, são 824 cargos públicos de livre provimento por parte dos agentes políticos municipais. Os cargos comissionados são ocupados de acordo com a tabela abaixo:

<b>CARGOS COMISSIONADOS</b>	
<b>UNIDADES</b>	<b>NÚMEROS DE FUNCIONÁRIOS</b>
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO	26 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRACAO	10 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS	30 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA	4 FUNCIONÁRIOS
INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO	16 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	12 FUNCIONÁRIOS
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	8 FUNCIONÁRIOS

<sup>5</sup>De acordo com o Portal Transparência, disponível em: <http://transparencia.vicosamg.gov.br/servidores-por-nomes> Acessado em 14 de novembro de 2019

SEC. MUN. DE CULTURA, PATRIMONIO, ESPORTE E LAZER	8 FUNCIONÁRIOS
SEC. MUN. DE DESENVOLVIMENTO, CIENCIA E TECNOLOGIA	10 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS	10 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	17 FUNCIONÁRIOS
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	6 FUNCIONÁRIOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	7 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE AGROPECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL	7 FUNCIONÁRIOS
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - RECURSOS VINCULADOS	2 FUNCIONÁRIOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	11 FUNCIONÁRIOS
ENSINO INFANTIL	1 FUNCIONÁRIOS
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2 FUNCIONÁRIOS
NÚMERO TOTAL DE COMISSIONADOS	187 FUNCIONÁRIOS

Fonte: Elaboração própria. Dados do Portal Transparência, 2019.

É importante ressaltar que os vinte e um cargo de direção escolar, não aparecem na tabela, pois são cargos obtidos em eleição, não sendo de livre contratação. A pesquisa aqui proposta é a interpretação de dados obtidos através da análise documental de portarias publicadas pela Prefeitura Municipal de Viçosa-MG, sobre o tema da contratação de funcionários, com um recorte temporal do ano de 2016 a julho de 2018. Segundo Sá Silva et al (2009), a análise documental deve ser valorizada no meio acadêmico, pois o uso de documentos



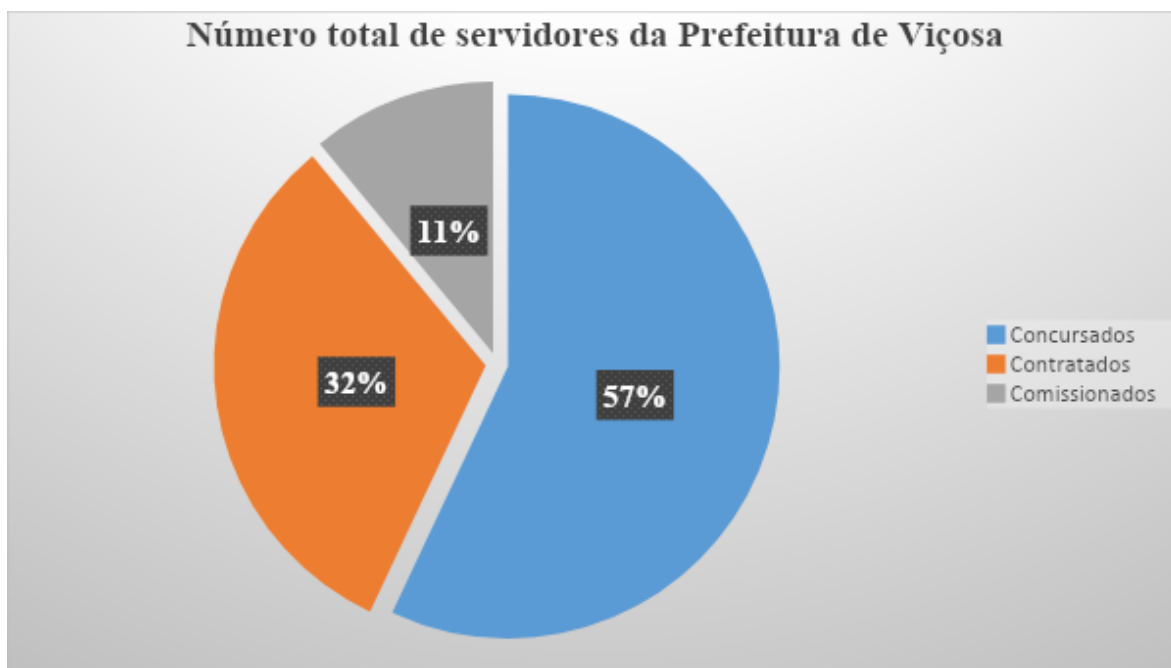
nos possibilita extrair muitas informações e ampliar nosso entendimento sobre o objeto de estudo.

Foi feita uma análise em todas as portarias de contratação e exoneração desses cargos levando-se em conta o perfil dos funcionários contratados, seu envolvimento com a política local e federal, como se comportam e qual a influência política existe nessas contratações. Por fim, vale ressaltar que os dados que receberam uma atenção especial são as contratações de cargos de livre provimentos, sendo eles: de chefia e comissionados.

De acordo com os dados do Portal Transparência, no ano de 2019, a Prefeitura Municipal de Viçosa possuía 1.943 servidoras e servidores públicos. Desses, 1.119 (ou aproximadamente 57%) são concursados, isso significa que entraram na carreira por meio de concurso público e possui estabilidade empregatícia. Outros 616 são servidores contratados, o que se refere a aproximadamente 32% do quadro de funcionários, e 208 ou 11% são pessoas em cargos comissionados. Ambos são servidores de livre nomeação por parte do agente político municipal, e é o presente objeto de estudo deste trabalho.

Como já citado nas sessões anteriores, são diversas as maneiras de se tornar um funcionário da Prefeitura Municipal de Viçosa-MG, mas as três formas presentes no gráfico são as majoritárias (exceto em situações excepcionais e de número inexpressivo). Podemos assim verificar, como defendido por outros autores, como Braga (1998), que os funcionários que assumem cargos por meio de concurso público e processos seletivos, tendem a assumir o cargo devido a sua capacidade técnica, pois além do conhecimento avaliado pelo processo seletivo em questão, é também estabelecido requisitos e nível mínimo de escolaridade, sem mencionar a questão da isonomia entre os pleiteantes ao cargo. Mas não se pode descartar ações como fraudes e corrupção dos processos seletivos dos concursos públicos (BRAGA, 1998).

**Gráfico 1: Composição do quadro de servidores da Prefeitura Municipal de Viçosa, 2019.**



Fonte: Elaboração própria. Dados do Portal Transparência, 2019.

Segundo informações colhidas no departamento de recursos humanos da Prefeitura Municipal de Viçosa -MG em julho de 2018, de 2016 ao mês de julho de 2018 foram realizados pela Prefeitura cinco processos seletivos, sendo um na área de assistência social, um na área de saúde e três na área de educação. Os processos seletivos da educação são realizados anualmente segundo o Departamento de Recursos Humanos. Para a contratação do restante do quadro pessoal não foi informado quais os critérios utilizados para a seleção destes.

Durante a pesquisa não foi possível observar dentre os contratados quais eram os que entraram por meio de processo seletivo ou por indicação. Por isso, o estudo deu foco aos funcionários comissionados, que em sua maioria são contratados, embora existam casos em que esses cargos são exercidos por funcionários efetivos, porém que possuem a confiança do Executivo. Outra possibilidade são os diretores escolares, que são professores efetivos, eleitos pela comunidade escolar para ocuparem o cargo em comissão, assim sendo possui um outro formato distinto de indicação.

Em análise feita no Portal Transparência do Município de Viçosa, foram encontradas todas as portarias sobre contratação e exoneração de pessoal. As portarias que tratavam de contratação de servidores públicos efetivos se referiam a trabalhadores da educação que foram nomeados pelo concurso público de 2012, ainda em vigência. Foram observados também o fato de que quando há exoneração desses servidores elas acontecem ou a pedido do servidor ou por meio de processo administrativo, havendo assim uma pouca movimentação no quadro de

funcionários efetivos. Podemos perceber um aumento do número de profissionais efetivos após a Constituição federal de 1988.

Após a Constituinte e 1987, e a posterior promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público, e o Poder Judiciário, começam a fortalecer seus instrumentos, ganhando maior autonomia e atuação (KERCHE, 2018). Nesse sentido, o aumento da fiscalização por parte do Ministério Público pode ter contribuído para a expansão dos concursos públicos municipais, ao passo que diminuiram os contratos (de livre nomeação) (BRAGA, 1998). Porém mesmo com o aumento dos concursos, por causa de uma maior fiscalização do Ministério Público, o que podemos perceber é que após 30 anos de Constituição, o número de funcionários efetivos é pouco mais de 50% no município, permanecendo ainda um grande percentual de contratados e cargos em comissão.

Se tratando dos cargos comissionados ou de contratos sem processo seletivo, percebe-se uma grande rotatividade entre os servidores municipais, havendo grande número de nomeações e exonerações durante os anos de 2016 a 2018. Segundo Dalmolin (2015), as autoridades competentes podem contratar ou exonerar os cargos comissionados, também tidos como cargos de confiança, sem expor os motivos do ato administrativo. Um fato relevante observado nas portarias do município é a visível “dança das cadeiras” entre os cargos comissionados.

Após a análise desses documentos, pode ser visto que muitos dos cargos de confiança quando são exonerados de um cargo logo assumem outros, muitas vezes os servidores são exonerados de um cargo e no mesmo dia nomeados em outro, havendo um monopólio dentro do serviço público. Dessa forma, as mesmas pessoas estão sempre assumindo um posto de trabalho dentro da Prefeitura. Há também o fato de que alguns dos cargos comissionados são ocupados por funcionários efetivos e que recebem cargos de chefia durante a gestão.

Pode-se observar que isso também acontece entre os contratados que não passam por processo seletivo, assim essas vagas que não são preenchidas através de concursos ou processos seletivos são ocupadas, na maioria das vezes, pelas mesmas pessoas, que mudam de cargo e continuam trabalhando. Esse fato nos leva a questionar quais os critérios utilizados para esse tipo de contratação, visto que não são os de qualificação técnica.

Portanto, pode-se pensar que nem sempre há um lastro de tecnicidade para a ocupação dos cargos de livre nomeação, pois foi observado que as mesmas pessoas assumem cargos em pastas diferentes, durante o período estudado, para exemplificar os casos me utilizarei de nomes fictícios garantindo assim o anonimato dos funcionários, o primeiro exemplo é o da servidora Fernanda exonerado do cargo de secretário Executivo PORTARIA Nº 114/201626, e no mesmo

dia é nomeada coordenadora administrativa PORTARIA Nº 116/2016. Também há o Carlos nomeado para de Assessor de Planejamento do Instituto de Planejamento do Município de Viçosa – IPLAM. II, PORTARIA Nº 157/2016, que após pouco mais de um mês foi exonerado do cargo, PORTARIA Nº 221/2016, e no mesmo dia é nomeado para o cargo de Diretor de Obras Terceirizadas da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. II PORTARIA Nº 222/2016. Esses são apenas alguns dos exemplos dessa “dança de cadeiras” que pode indicar um monopólio de cargos públicos ou até mesmo uma falta de critérios técnicos da administração no processo de contratação de funcionários. É importante frisar que a falta de critérios técnicos, não indica falta de competência dos funcionários, mas sim uma falta de formação na área.

Os efetivos que ocupam cargos de confiança também participam dessa “dança”. Como discutido anteriormente por Diniz (1982), a centralização de poder de decisão na mão do Poder Executivo acaba por criar uma rede clientelista, onde fica a cargo do legislativo mediar a relação desse poder como os atores sociais estreitando assim os laços entre os políticos e a sociedade.

Outro fato que chama a atenção é o de que os cargos comissionados que 2016 foram exonerados após as eleições, e foram recontratados posteriormente como é o caso da funcionária Catarina que apenas trocou de cargo dentro da prefeitura, deixando o cargo de Chefe do Departamento de Cultura e Patrimônio Histórico, para assumir no mesmo dia o cargo de Secretária Municipal de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes II (Portarias Nº 002/2016 e Nº 003/2016). Levando-se em conta que esses funcionários já assumiam cargos de confiança dentro da Prefeitura, na outra gestão desse prefeito que foi “reeleito” podemos perceber uma certa estabilidade dos funcionários comissionados durante o período de mantado da gestão que o nomeou. Vale destacar que o atual prefeito da cidade assumiu em 2014 após a morte do prefeito, e disputou posteriormente as eleições de 2016, sendo eleito.

É necessário, nesse caso, observar que esses funcionários já possuíam uma relação anterior com o Poder Executivo e continuam exercendo suas funções, provavelmente só perdendo seu cargo na possível eleição de outro grupo político. De acordo com Nunes (2010), se estabelece uma relação de troca entre os atores políticos e os sociais, que se baseiam em contatos pessoal e de amizade. Podendo-se assim perceber que o estreitamento nas relações entre Poder Executivo e seus funcionários, e também eleitores, se torna pessoal. Isso garante benefícios a ambas as partes.

Não há como negar a necessidade desse grupo de servidores que o mesmo grupo político permaneça no poder, pois se um grupo adversário assumir, corre-se o risco de perda de emprego. Diniz (1982) deixa claro que o vínculo clientelista não possui um sentido unilateral, ou seja, não atende apenas às prerrogativas do poder político em ampliar sua base política, mas

parte também do seu eleitorado que busca através de uma lealdade política ter suas necessidades atendidas.

De acordo com a pesquisa, é relevante destacar que 8% dos cargos de confiança, ou aproximadamente 17 cargos, são ocupados por integrantes de famílias tradicionais que fazem parte da história política da cidade em nível municipal e federal de Viçosa e região, como observado durante a análise do quadro de funcionários comissionados as famílias tradicionais do município como Sant'ana, Torres, Vaz de Melo e Castro dentre outras aparecem com frequência como cargos comissionados, de acordo com site do Departamento de Informática da UFV (DTI)<sup>6</sup> esses nomes são de grande influência no cenário político em nível municipal, estadual e federal. Essas famílias ao longo do processo eleitoral apoiaram o atual prefeito em sua campanha, e atualmente seus membros ocupam cargos comissionados na atual gestão. Vale ressaltar que o atual prefeito de Viçosa é filho do ex prefeito Antônio Chequer (MDB), que segundo Silva (2014), tem um papel fundamental na expansão territorial do município, colocando seu sobrenome no cenário político da cidade. Como já foi discutido por OLIVEIRA et al (2017), alguns sobrenomes de famílias tradicionais estão sempre presente no cenário político ou nas repartições públicas do nosso país. A esfera municipal não foge a esse cenário, há famílias que controlam, muitas das vezes, a política local e consequentemente exercem uma grande influência política sobre o eleitorado. Ao encontro disso, Nunes (2010) nos fala sobre o papel da família no processo de individualização da economia e da política.

Esse processo nos mostra as origens do clientelismo no seio da política, através do núcleo familiar e do patriarcado. Nesse cenário político, podemos perceber esse individualismo onde o pessoal se sobrepõe aos interesses coletivos, nos quais os políticos assumem um tratamento como de “pais”, como aquele responsável por garantir os interesses pessoais. A tradição familiar dentro da política reforça essas práticas clientelistas, principalmente em cidades do interior onde as famílias tradicionais por décadas foram responsáveis por oferecer empregos. Segundo Carvalho (1966), o poder de núcleos familiares na política se dava através de uma relação com a terra, porém com a urbanização o poder econômico deixa de estabelecer um controle eleitoral, agora com uma maioria do eleitorado se tornando urbano, novos meios são buscados pelas famílias tradicionais de se manterem no poder. Surge assim um controle dos cargos públicos que são oferecidos em troca de apoio, possibilitando a manutenção do poder políticos por essas famílias e criando assim um sistema clientelista entre os atores políticos e

---

<sup>6</sup>De acordo com DTI, disponível em: [http://www.dpi.ufv.br/funcion/altino/vicosa\\_main.htm](http://www.dpi.ufv.br/funcion/altino/vicosa_main.htm), Acessado em 17 de dezembro de 2020.

sociais. Desse modo as relações de poder permanecem, garantindo assim, o poder das famílias tradicionais sobre o eleitorado local.

Há também os vereadores que não conseguiram ser reeleitos, e que assumiram cargos de confiança após as últimas eleições, o ex vereador Eduardo (Avante) que assumiu a Secretaria de Assistência social e o ex-vereador e radialista Roberto (PTC) que assume a Secretaria de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes. Na nossa pesquisa, eles representam um total de aproximadamente 0,9%, ou 2 cargos comissionados, um número inexpressivo estatisticamente, mas torna-se relevante ao pensar o reduzido número de candidatos, que é na casa de três dígitos. Portanto, um número relativamente baixo dentro da análise, mas que deve ser observado visto que esses vereadores possuem uma grande popularidade na cidade e foram bem votados. Todos fazem parte da base política do atual governo (PSDB), informações essas apuradas no blog de notícias da cidade, primeiro a saber<sup>7</sup>, e verificado nas portarias de nomeação da cidade. Nunes (2010) afirma que o clientelismo no Brasil se forma numa grande rede personalizada, que se estende também aos partidos políticos.

Outro fator importante de se entender é que a troca de favores entre atores políticos dentro de sua base de governo garante prestígio, voto e fortalecimento das coligações políticas (NUNES, 2010). Garantir o apoio de políticos que não foram eleitos, mas que possuem uma boa popularidade perante a sociedade civil (medida por meio do processo eleitoral, ou por prestígio social), é mais uma forma de se fortalecer politicamente e arrecadar votos além de apoio partidário para aprovações de emendas e projetos do Executivo. O oferecimento de cargos públicos de confiança a esses políticos se mostra como uma aliança, na qual o cargo não é oferecido a quem tem competência técnica, mas sim política. Embora essa relação também nos ajude a entender o sistema político da cidade, essa discussão não se torna causa central em nosso trabalho, que busca entender como se dá a relação entre os atores políticos e os atores sociais em torno da distribuição de cargos públicos.

Concluindo, um dos aspectos que mais se destaca na presente pesquisa é a rotatividade dos sujeitos entre cargos comissionados de áreas distintas da administração pública. Logo, é sintomático que os critérios para a contratação não são técnicos, visto que a mesma pessoa pode exercer cargos em áreas diferentes dentro da prefeitura, depois de uma análise das portarias citadas acima. Além disso, percebe-se uma “proteção” de alguns funcionários que estão sempre

---

<sup>7</sup>De acordo com primeiro a saber, disponível em: <https://primeiroasaber.com.br/blog/2017/01/04/angelo-chequer-anuncia-novos-secretarios-dentre-eles-dois-vereadores-que-nao-conseguiram-reeleicao/>, acesso em 18 de abril de 2019.

ligados ao funcionalismo público, como mostrado a situação do funcionário Carlos, que foi nomeado, exonerado e nomeado novamente para um cargo comissionado tudo isso em menos de dois meses.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de tudo exposto, o presente trabalho buscou lançar luz sobre um tema relevante e de grande impacto na vida dos cidadãos, tendo em vista que a administração pública municipal, muitas das vezes, é o contato mais direto das pessoas com o Estado. E pensando que os operadores das instituições públicas municipais podem propiciar qualidades e eficiências sociais determinadas, a depender de quem esteja no exercício do cargo em questão. Portanto, buscar entender quais critérios estão envolvidos na contratação de indivíduos para atuarem em cargos públicos de livre nomeação, no município de Viçosa-MG, mostrou-se de extrema relevância.

No entanto, quando o estudo se deparou com a realidade sócio-política dos municípios brasileiros, tornou-se fundamental pensar não só os critérios de contratação do funcionalismo público, mas também como o clientelismo opera nessa distribuição de cargos públicos no município em questão. Nesse sentido, o trabalho partiu da hipótese de que há uma influência clientelista nesse processo, onde cargos públicos são usados como barganha em troca de votos e como forma de obtenção de alianças com partidos políticos e pessoas influentes na cidade.

Como resultado da pesquisa, pode-se observar indícios que, baseado no referencial teórico, nos permite considerar que haja uma forte influência clientelista na política local a falta de critérios especificados para a contratação de pessoal para os cargos de livre nomeação. Isso nos leva a refletir sobre quais interesses estão sendo atendidos na distribuição desses cargos.

O fato de sempre as mesmas pessoas estarem ocupando esses cargos de confiança, com uma alta rotatividade nos diversos cargos da administração pública, não permanecendo muitas das vezes no cargo inicial durante o tempo de uma mesma legislatura. Essa mudança de cargo, que acontece quase sempre para pastas distintas, descaracteriza critérios técnicos para a contratação dos servidores em questão. Essa rotatividade também nos leva a crer que há uma proteção a determinados funcionários que são mantidos sempre em algum cargo, outro fato que pode caracterizar a presença de clientelismo para a contratação de funcionários.

Deve-se também levar em conta a forte presença das famílias tradicionais da política local na ocupação de cargos de livre nomeação, famílias essas que ajudam a estruturar uma base política forte e consistente de apoio ao poder Executivo. Para além disso, é necessário

observarmos que essas famílias possuem grande influência na política local, o que pode ajudar na disputa eleitoral do município. Essas famílias geralmente são responsáveis não apenas pelo fortalecimento da política local, como também pelo poder econômico e pela formação de opinião dos cidadãos, como defende (CHRYSOSTOMO e COELHO, 2015).

É importante frisar que os cargos públicos, sejam federais, estaduais ou municipais, são pleiteados por muitos cidadãos que buscam estabilidade. Embora nos cargos de livre nomeação não exista uma estabilidade permanente, geralmente aquele que consegue ser nomeado está garantido sua permanência no setor público, muita das vezes, até a mudança de gestão. Tal fato reforça compreensão de que esses servidores públicos tendem a assumir o papel de “eleitores fiéis”, e possivelmente de cabos eleitorais em momentos de disputa política.

Muitas são as questões levantadas por esse estudo, que nos mostra indícios de uma relação clientelista entre o poder Executivo local e a população, que almeja um cargo público e a estabilidade, nem que esta esteja atrelada ao grupo que está no poder. A troca de cargos públicos por votos pode ser o carro chefe dessa relação que se estende também aos laços políticos/partidários. Assim, esse estudo nos apresenta indícios e levanta questões sobre a distribuição dos cargos públicos no município de Viçosa.

Eis a questão: que critérios permeiam a contratação dos cargos de livre nomeação? Para essa pergunta, nos transpareceu uma clara relação clientelista no município de Viçosa. A partir de dados colhidos em documentos disponibilizados pela própria Prefeitura, comprovou-se que os critérios técnicos não são prioritários para a contratação dos cargos de livre nomeação, e sim outros critérios de possível ordem político/pessoal. Por mais que na esfera discursiva os gestores atuais defendam que as decisões de contratação sejam técnica-profissionais, prometendo até um “governo mais técnico” na prática pode-se observar um movimento distinto.



## 6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, A.; Lopez, F. G. **Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras**. Brasília: IPEA, 2011.

ALONSO, A. Império da Patronagem. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 49, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 de out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto 9.727**, de 15 de março de 2019. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm). Acesso em: 02 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm). Acesso em: 02 de out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.341**, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm). Acesso em: 02 de out. 2019.

CURITIBA. Lei nº 12.092, de 21 de dezembro de 2006. Estima a receita e fixa a despesa do município de Curitiba para o exercício financeiro de 2007. Curitiba: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/98454e416897038b052568fc004fc180/e5df879ac6353e7f032572800061df72>. Acesso em: 22 mar. 2007.

BRAGA, D. G. **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro**. Desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 135-194.

- CARVALHO, J. M. de. Barbacena: A Família, a Política e uma Hipótese. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, São Paulo, n. 20, p. 153-194, 1966.
- \_\_\_\_\_. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CHAUI, M. O que é política? In: NOVAIS, A. **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.
- CHRYSOSTOMO, M.; COELHO, D. Estratégias imobiliárias e a construção do “mito” do pai dos pobres na produção dos bairros periféricos de Amoras e Nova Viçosa (1970-1990). **Revista Ra’e Ga**, Curitiba, v. 33, p. 277-306, 2015.
- CRETELLA, J; JÚNIOR. **Curso de direito administrativo**. Forense, Rio de Janeiro, 13ª, 1994.
- CUNHA, A.; MEDEIROS. **Patronagem, clientelismo e redes clientelares**: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História**, Franca, São Paulo, v.25, n.1, p. 226-247, 2006.
- CUNHA, A.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. **Estado, Instituições e Democracia**: república. Brasília: IPEA, 2010.
- DALMOLIN, D. Limites à contratação de servidores sem concurso público pelo poder público municipal: princípios constitucionais e a regra de acesso aos cargos públicos. **Rev. Gest. Control**, Porto Velho, v. 2, n. 3, 2015.
- DINIZ, E. **Voto e Máquina Política**: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- KERCHE, F. Independência, poder judiciário e ministério público. **Cad. CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, 2018.
- LASSANCE, A. **Bases da política brasileira**: um estudo das reeleições nos municípios. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, p. 329, 2006.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Forense, 1948.
- \_\_\_\_\_. O coronelismo e o coronelismo de cada um. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 11-14, 1980.
- MEDRI, W. **ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE DADOS**. Londrina, 2011
- MOISÉS, J. Á. Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 22, p. 133-187, 1990.

- NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa: Características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.
- NOBRE, M. C. DE Q. **Herança familiar na política: retrato dos limites da democracia no Brasil contemporâneo**. Florianópolis, vol. 20 n. 3, 2017 .
- NUNES, E. de O. **A Gramática da Política Brasileira: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, R.; GOULART, M.; VANALI, A.; MONTEIRO, J. Família, parentesco, instituições e poder no Brasil: retomada e atualização de uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia**, São Paulo, v. 5, n. 11, 2017.
- ROCHA, M. M. O clientelismo revisitado: uma explicação focada nos mediadores. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 45, p. 398-412, 2017.
- RODRIGUES, M. A. **Nomeação em comissão e função de confiança**. Trabalho de Conclusão de Curso - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 57, 2012.
- SÁ- SILVA, J. R: ALMEIDA, C. D: GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, n 1, 2009.
- SANTOS, D. L: RODRIGUES, P. H. de A. **Política, atenção primária e acesso a serviços de Média e Alta Complexidade em pequenos municípios**. Rio de Janeiro vol.38 n.103. 2014.
- SARTORI, G. Engenharia constitucional. Brasília: UnB, 1996.
- SILVA, M. L. **Expansão da Cidade de Viçosa (MG): a Dinâmica Centro-periferia**. Universidade Federal do Espírito Santo Mestrado em Geografia, 2014.
- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 2001.
- TAVARES, J. A. G. **A estrutura do autoritarismo no Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.
- VIANNA, L. W. Weber e interpretação do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 53, p. 35, 1999.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.