

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**AS SINECURAS DA REPÚBLICA BRASILEIRA: OS VÍCIOS DE  
INGRESSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, A RELAÇÃO  
DE BARGANHA E A SOBREVIDA DO CLIENTELISMO**

**PEDRO YLKE DE LIMA GERMANO**

**CARUARU**

**2016**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**AS SINECURAS DA REPÚBLICA BRASILEIRA: OS VÍCIOS DE**  
**INGRESSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, A RELAÇÃO**  
**DE BARGANHA E A SOBREVIDA DO CLIENTELISMO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES/UNITA como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, produzido sob orientação do professor Vanuccio Medeiros Pimentel.

**PEDRO YLKE DE LIMA GERMANO**

**CARUARU**  
**2016**

## BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Vanuccio Medeiros Pimentel

---

Primeiro Avaliador

---

Segundo Avaliador

## **AGRADECIMENTOS**

Sou muito agradecido ao Divino Criador, diariamente, por tantas graças e tantas oportunidades, e uma delas é poder chegar até aqui, e ser rodeado de pessoas que me amam e fizeram de tudo para que essa jornada fosse cumprida.

Aos meus amados pais, Antônio Carlos Germano e Juciane Maria de Lima, pela pessoa que me tornei, certamente sem eles nada disso teria sido concretizado. Obrigado, em especial, a minha querida Mãe, por desempenhar com tanta excelência sua função materna, obrigado pelo amor incondicional, pela educação, pelo esforço e pela força de sempre.

A minha namorada, Monique Alves, pelo seu imenso carinho, compreensão, incentivo e apoio. Seus sorrisos e afeto definitivamente conseguem dar mais brilho e luz aos meus dias.

A minha grande família, Assíria Lima, Wellany Flávia, Ellen Lima Serafim e Matheus Serafim, por torcerem sempre pelo meu sucesso.

Aos meus amigos, Thiago Cordeiro, Eduardo César, Antonino Saraó, Claudionor Filho e Elber Binho Fagner.

Ao meu orientador, Vanucio Pimentel, pelas intervenções excelentes e sempre pontuais.

Enfim, aos meus colegas de classe por tornarem esta etapa da vida um pouco mais leve e divertida.

## RESUMO

A gênese das práticas clientelistas, orientadas pela concessão desmedida de cargos ou empregos públicos no Brasil, remontam ao período colonial, onde a corte, na tentativa de se fazer presente, nomeava e cedia cargos às pessoas de sua confiança. A veia clientelista perpassa por toda a história do País. Tendo a instituição da República Federativa, positivada pela Constituição de 1891, como ponto de partida deste trabalho, busca-se compreender, do ponto de vista teórico, como a conduta direcionada a conquista de cargos públicos constituía numa prática política antirrepublicana de dominação social. Após explanação das origens históricas, será exposto as bases institucionais trazidas pela Constituição de 1988 e como tentaram abolir quaisquer tipos de privilégios de ordem subjetiva, aludindo como o processo de republicanização contribuiu para o aparelhamento da Administração Pública, criando o processo isonômico e impessoal como principal meio de ingresso na Administração Pública para cargos administrativos. Por fim, diante da nova formatação dos níveis de poder trazidos pela recente Constituição e frente a novos paradigmas sociais e econômicos, será comprovado, inclusive analisando o índice de burocracia e perfil de alguns municípios pernambucanos, como os recursos materiais do Estado emergem como fonte de barganha, onde o voto ou apoio político é convertido em salário, por intermédio de cargo ou emprego público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Clientelismo. Relação de Barganha. Cargos públicos. Administração Pública.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 7  |
| <b>CAPÍTULO I. A HERANÇA CULTURAL E O CLIENTELISMO</b> .....  | 9  |
| 1.1 A “antirrepublica” Federal do Brasil .....  | 10 |
| 1.2 O Apanágio Clientelista.....  | 16 |
| <b>CAPÍTULO II. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA TENTATIVA DE RESSIGNIFICAR E APARELHAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....   | 20 |
| 2.1 Princípios que regem a Administração Pública .....  | 21 |
| 2.1.1 Princípio republicano.....  | 21 |
| 2.1.2 Princípio da legalidade.....  | 22 |
| 2.1.3 Princípio da moralidade.....  | 22 |
| 2.1.4 Princípio da impessoalidade.....  | 23 |
| 2.2 Formas de ingresso na Administração .....   | 24 |
| 2.3 Limitação de gastos com o funcionalismo .....   | 29 |
| <b>CAPÍTULO III. PERSISTÊNCIA DO ARCAISMO NO SÉCULO XXI: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DO PORQUÊ SE OBSERVA, AINDA HOJE, A PRÁTICA CLIENTELISTA DE SE CONCEDER CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS</b> ..... | 32 |
| 3.1 Da descentralização e nova formatação dos níveis de poder .....   | 33 |
| 3.2 A dinâmica da relação de barganha e comercialização do voto .....   | 35 |
| 3.3 A concessão sistemática de cargos e empregos como moeda de troca, uma breve análise de alguns municípios pernambucanos .....  | 37 |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....  | 41 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | 43 |

## INTRODUÇÃO

Embora a Constituição de 1891 ostentasse a bandeira da República e da objetividade em oposição aos fortes traços patriarcais ou clientelistas que acostaram no Brasil no início do século XVI, ela não obteve êxito em erradicá-las. As práticas antagônicas em relação a essa forma de governo criaram um sistema de dominação social coronelista, baseado nas relações de poder, em que levaria o espírito familiar a se imiscuir na vida pública a fim de garantir a manutenção de sua posição social privilegiada, servindo-se predatoriamente dos recursos públicos.

Com a Constituição Cidadã de 1988 foi estabelecido que o provimento de cargos e empregos públicos se daria, em regra, mediante a realização de concurso público, cujo processo de avaliação seria pautado em critérios objetivos, isonômicos e impessoal. Nesse contexto, na tentativa de não deixar margem para práticas antirrepublicanas, a Constituição ainda fez ressalvas acerca de contrato temporário em regime especial, sobre as funções de confiança e os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Todavia, as raízes clientelistas do Estado brasileiro não seriam cortadas em poucas dezenas de anos, pois foram fomentadas pelas classes dominantes ao longo de centenas de anos.

A presente pesquisa pretende estudar os mimetismos das práticas clientelistas de concessão de cargos ou empregos públicos e como estas práticas sobrevivem no atual ambiente democrático e republicano, observando o proceder dos agentes políticos, que se utilizam da Administração Pública para conseguirem votos ou apoio político, desvirtuando assim, as funções públicas e corrompendo as instituições estatais.

Será estudado como a formatação dos níveis de poder positivados pela Carta Magna elevou os municípios à categoria de ente federativo, dotado de novas e amplas atribuições fiscais, administrativas e políticas, e que por sua vez deixou uma fresta que culminou com efeitos não desejados pelo constituinte. Será abordado, também, a relação de barganha e como o ambiente clientelista migrou de um cenário afetivo e patriarcal, para um cenário institucionalizado e capitalista, argumentando que as diferenças e desigualdades sociais dão sobrevida a concessão de cargo e emprego

público, visto que o cliente eleitor se mostra como sujeito de interesse, dando o seu voto para obtenção de subsídios materiais ou simplesmente um salário.

As ocorrências de condutas antirrepublicanas e antidemocráticas são nocivas para toda a população, além de completamente incompatíveis com o Estado Constitucional de Direito, que se baseia na igualdade material entre seus cidadãos.

O tema deste trabalho, embora não seja pioneiro, pois já se encontra ampla literatura acerca desta matéria, surgiu da percepção de expressivo vício de ingresso na Administração Pública, pois o ocupante do poder político, impulsionado pela necessidade de sobrevivência, realiza verdadeiras balizas onde se eleva propositalmente o número de agentes públicos, com o objetivo de estabelecer um vínculo clientelista entre o trabalhador ou eleitor cliente.

Em suma, figura de um lado o ator político que oferece vantagens patrimoniais, para ampliar sua base clientelista e permanecer no poder; do outro, aparece o cidadão eleitor, possuidor do voto, que oferece sua cidadania para obtenção de bens patrimoniais ou um emprego na Administração Pública. Assim, a relação clientelista perdurará enquanto o particular estiver investido num cargo ou emprego público.

Aqui, o ponto de partida foi as impressões pessoais deste autor, qual seja, a percepção da existência do aumento dos agentes públicos na Administração Pública direta como fenômeno político de obtenção de voto ou apoio.

O método utilizado é o indutivo, pois nasceu da observação da realidade concreta de que o aumento do quadro de agentes públicos, seja por nomeação ou contratação temporária, é encarado como moeda de barganha para angariar eleitores, obter votos ou apoio político.

A trajetória seguida por esta pesquisa consiste numa abordagem histórica e bibliográfica do clientelismo e sua dinâmica, no desejo de uma melhor compreensão de sua origem e natureza, e como elas se manifestam na sociedade de hoje.

Em seguida, se faz importante tecer breves elucidações acerca das formas de ingresso e da concepção da Administração Pública direta. Será também revisitado alguns os princípios de ordem constitucional no intento de situar melhor o leitor e para que este desenvolva um senso crítico e pergunte-se como tais práticas continuam vivas em dias atuais.

Por fim, serão levantado alguns dados, onde serão mostrados a quantidade de agentes públicos que compõem a Administração Pública Direta, antes e depois das eleições municipais, para corroborarem a tese adotada deste autor.



## CAPÍTULO I. A HERANÇA CULTURAL E O CLIENTELISMO

Todo o arcabouço da sociedade brasileira foi produto de uma sociedade com raízes rurais. Como assevera Sérgio Buarque, “é efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação europeia”<sup>1</sup>, as cidades, pois, seriam “simples dependência delas”.

Tal panorama, essencialmente agrário, perduraria até à abolição da escravatura.

O final do século XIX contém, pois, a ruptura entre duas fases: a escravocrata e imperial, e a liberal e republicana. Todavia, como será abordado, a roupagem liberal não vestiu bem na sociedade brasileira, porque tal sociedade ainda conservara as características agrícolas, deixadas pelos colonizadores. Nas palavras do supracitado autor “[...] como esperar transformações profundas em país onde eram mantidos os fundamentos tradicionais da situação que pretendia ultrapassar?”<sup>2</sup>, seria irrazoável considerar o contrário.

Juntamente com a instituição da República veio o federalismo, que permitiu maior grau de repartição de poderes e competências, visto que torna possível a convivência pacífica de mais de um centro de poder, detentor de autonomia política, administrativa e legislativa.

Em síntese, o elemento fundamental do Federalismo é a repartição de atribuições, de modo a assegurar a manutenção do Estado Nacional capaz de enfrentar disputas, ameaças e desigualdade regionais e internacionais.

Como se sabe, o paradigma norte americano serviu como modelo para a implementação do federalismo brasileiro, contudo, ao contrário da experiência americana, que já possuía entidades autônomas, o federalismo surgiu da insatisfação ante a condução da política central em detrimento da descentralização, como dito por Rui Barbosa “[...] tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”<sup>3</sup>. Naturalmente houvera inúmeros pontos controvertidos acerca da condução do ente Monárquico, seja de natureza social, econômica, política e até filosófica, mas

---

<sup>1</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. Raízes do Brasil. 26º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 73.

<sup>2</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, op. cit., p.78.

<sup>3</sup> Apud, TORRES, João C. de Oliveira. A formação do Federalismo no Brasil. Campanha Editora Nacional. São Paulo 1961. p. 20.

foi a luta pela autonomia política provincial que determinou o processo de transformação de Estado Unitário em Estado Federado. O anseio pela autonomia financeira e política, fizeram com que os nobres fazendeiros militassem em favor da descentralização e novo arranjo federativo.

A autonomia política traduzia-se em eliminar o controle que o Governo Central exercia sobre as eleições locais, pois para garantir a estabilidade política e sua contínua influência, a monarquia tornou a nomeação do presidente da província competência sua:

O presidente da província tinha vários instrumentos para cooptar a classe política local: primeiro designava as autoridades municipais, sendo os postos policiais os mais importantes; segundo, tinha um enorme poder de nomeação para empregos públicos; terceiro, indicava os nomes para o poder central de quem poderia ocupar cargos na Guarda Nacional e obter títulos nobiliárquicos, tão cobiçados pelos grandes fazendeiros<sup>4</sup>.

Desta forma, o então Estado Unitário esforçava-se para continuar mantendo a unidade territorial intacta, evitando sua fragmentação, à medida que criava um sentimento, entre as elites locais, de necessidade de um ente Central. Todavia, com a deterioração dos pilares que sustentavam o império, a abolição da escravatura e a decadência do modo de produção agrário, a sociedade, ou mais precisamente a classe política organizada, pedia por uma nova forma que superasse o antigo modelo de Estado, dado o estado de insustentabilidade do atual regime econômico escravocrata.

Embora não seja uma construção tipicamente nossa, o Federalismo desenvolvido aqui assume aspectos únicos, não observados em nenhuma outra nação e que inegavelmente carrega o genoma brasileiro, contendo os desdobramentos de se vestir um país ainda ligado à economia baseada em mão-de-obra escrava com vestimentas modernas e típicas de uma democracia liberal e burguesa. Nesse contexto, dissertou Hesse:

[...]apesar da comunidade da estrutura fundamental, cada estado federal é, todavia, uma individualidade concreto-histórica. Ordem estatal-federal experimenta, em consequência de limitações históricas, políticas, sociais e econômicas diferentes, e, em consequência das tarefas diferentes que ela tem que cumprir, também cunhos completamente diferentes. Já por isso a consideração jurídico-constitucional não pode ligar-se a um conceito de

---

<sup>4</sup> GRAHAM, Richard. Clientelismo e política Brasil. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.

estado federal “pré-constitucional”. Uma tal ligação é proibida, tanto mais que o conceito, para ela decisiva, de estado federal é um conceito normativo<sup>5</sup>.

Entende o escritor alemão que a concepção de federalismo não é pronta, completa ou acabada, como sugeririam alguns positivistas, ao contrário, reconhece que tal forma de Estado está atrelada às convicções e limitações da sociedade regional.

Pois bem, trazendo tais concepções ao universo brasileiro é forçoso observar que as raízes do Federalismo Brasileiro remontam ao período das capitanias hereditárias, em que surgiram grupos de interesses e bases comunitárias regionais, que por sua vez se expandiram e transformaram-se em províncias.

Na monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio<sup>6</sup>.

Tal situação de prestígio e inabalável domínio se referia aos baronatos ou simplesmente senhores de engenho, muitas vezes avessos à submissão de uma autoridade maior e, que no processo de transformação do Estado brasileiro observado ao final do século XIX esforçava-se para manter seu esquema de poderio latifundiário, indo buscar subsídios ou sobrevida na política. Na monarquia eram os fazendeiros escravocratas; na república, eram políticos.

O Império Monárquico Brasileiro já não tinha mais vigor, além de não abrir mão do poderio estatal, tomava para si a maior parte das atribuições e responsabilidades, tomando decisões distante da realidade socioeconômica e desagradando a população. Assim, a manifestação de indignação das primeiras províncias, buscava maior autonomia frente ao governo de Portugal, almejando desenvolver seu próprio ambiente de conforto político<sup>7</sup>.

Como consequência, a centralização do poder foi, naturalmente, um dos grandes dilemas constitutivos do Estado Nacional Brasileiro, tendo a forma federativa vindo como uma panaceia solucionadora.

---

<sup>5</sup> HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 179.

<sup>6</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, op. cit., p. 73.

<sup>7</sup> DOS SANTOS, Ronaldo Alencar; LOPES, Priscilla Andrade. Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso em: 16 de set. 2016.

## 1.1 A “antirrepublica” Federal do Brasil

O trecho transcrito abaixo, do decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que mais tarde iria compor a Constituição de 1891, dizia:

O Governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, decreta:  
 Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira – a República Federativa.  
 Art. 2º- As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.  
 Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Todavia houvesse muito “agitadores” em prol da democracia, como conceitua Oliveira Viana, preocupava-se ele com o fenômeno de republicanização, prevendo que a democracia permaneceria apenas como uma opinião, em que se teria, pois, uma Constituição idealista<sup>8</sup>. De fato, tal preocupação não era desmedida, afinal os fortes traços de uma sociedade agrária naturalmente seriam trazidos para o novo panorama que se desenhara, uma vez que a mudança operava predominantemente no papel.

No início do século XIX, os centros econômicos estavam gravitando cada vez mais em torno das cidades, e como as famílias, fortalecidas pelos seus vínculos de amizades, eram os únicos organismos privados verdadeiramente organizados, então, era natural que elas predominassem em toda vida social e inclusive na vida pública, constituindo uma verdadeira promiscuidade entre o público e o privado.

Sergio Buarque já dissertara sobre isso, e explana que é bem compreensível que semelhantes situações viessem a ocorrer, pois “com o declínio da velha lavoura e a quase concomitante ascensão dos centros urbanos, [...] os senhores rurais principiam a perder muito de sua posição privilegiada e singular. *Outras ocupações reclamam agora igual eminência, ocupações citadinas, como a atividade política*”<sup>9</sup>.

Não obstante o aspecto iminentemente republicano e democrático que a constituição de 1891 viria a assumir, sua força normativa não se verificou e terminou por consistir num dismórfico texto carregado de ideias importadas que pouco tinha com a realidade brasileira; nas palavras de Oliveira Viana, consistia num misto de “democracia francês, liberalismo inglês e federalismo americano”<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> VIANNA, Oliveira. O Idealismo da Constituição. Edição de Terra do Sol, Rio de Janeiro, 1927.

<sup>9</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, op. cit., p. 82. Grifo do autor.

<sup>10</sup> VIANNA, Oliveira, op. cit., p. 27.

O solo brasileiro não possuía material humano suficientemente maduro para dar suporte fático a tais ideários. Segundo BONAVIDES:

As novas instituições formuladas pelo decreto nº 1, do governo provisório, após o golpe de estado de 1889, que derrubou a realeza e fez nascer a república imperial, foram traçadas no papel e portanto, extraídas menos da realidade que da cabeça dos juristas, (...) As elites então fizeram da sociedade um laboratório constitutivo dos País Real, aquele regido pelos impulsos autônomos exteriores ao espaço abstrato dos mandamentos constitucionais (...) o problema constitucional do Brasil, como se vê, passa por uma enorme contradição entre a constitucionalidade formal e a constitucionalidade material<sup>11</sup>.

A estrutura republicana somente ocorreu com a Constituição de 1891, que também instituiu a ordem federativa, encerrando o unitarismo imperial. Contudo, tal mudança, como já dito anteriormente, ocorrera mais no papel que na realidade fática vivenciada; o governo que saíra da carta não era o governo observado<sup>12</sup>.

Nascia a República Federativa do Brasil onde a população precisaria eleger seus representantes locais e estaduais. A mudança veio de súbito, a população não tinha familiaridade alguma com este novo sistema, era previsível que ela trouxesse consigo a mentalidade e o conteúdo da vida rurícola.

Como reflexo da conjuntura sociopolítica acima mencionada, observaria-se práticas altamente antirrepublicanas ou de continuísmos patriarcais.

Fernando Abrucio sintetiza como sendo dois os parâmetros básicos para a formação da federação brasileira: a hierarquia da importância dos estados dentro da federação; e a garantia de que no âmbito interno os próprios estados-membros comandariam os processos políticos<sup>13</sup>, pois, até então, com a nomeação dos presidentes das províncias pelo império a elite local não detinha estabilidade alguma, podendo todo o corpo político local ser destituído por simples decreto.

Os efeitos perversos não tardavam a aparecer, pois no plano fático o que se observou foi a hipertrofia dos Estados-membros. Antes o ente central detinha maior feixe de atribuições, agora, os Estados-membros ditavam o ritmo da política local e nacional.

Neste sentido, Vitor Leal descreve:

No lugar do presidente de província todo-poderoso, viria a instalar-se o todo-poderoso governador de Estado. [...]. A concentração de poder continuava a processar-se na órbita estadual exatamente como sucedia na esfera

<sup>11</sup> ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. História constitucional do Brasil 6. ED. Brasília: OAB editora, 2004, p. 16-17.

<sup>12</sup> VIANA, José de Oliveira. O Ocaso do Império. 3. ed. – Rio de Janeiro, ABL, 2006, p. 87.

<sup>13</sup> ABRUCIO, Fernando. Os Barões da Federação. Hucitec. São Paulo, 1998, p. 18/20.

provincial durante o Império; mas, como a eleição do governador de Estado não dependia tão puramente da vontade do centro como outrora a nomeação do presidente de província, o chefe do governo federal só tinha duas alternativas: ou declarar guerra às situações estaduais, ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os governos estaduais<sup>14</sup>.

Os Barões da Federação<sup>15</sup>, na linguagem de Abrucio ou simplesmente os governadores, protagonizaram e alimentaram verdadeiras práticas antirrepublicanas e democráticas, verificou-se o fortalecimento das oligarquias estaduais e no âmbito municipal prevalecia a rígida barganha de votos, estabelecidos entre as autoridades locais.

Do ponto de vista formal, há sim uma verdadeira democratização, porém, os novos agentes políticos que surgiram não tinham perfil tão distinto dos monarcas, afinal, a sociedade, apesar de estar se tornando mais urbana, ainda era uma grande oligarquia agrária.

Em síntese, se tinha no plano nacional a “Política dos Governadores”, que era caracterizada por um revezamento pelo poder central por parte de alguns estados, e no âmbito local vigorava o compromisso “coronelista” entre o público e o privado.

O controle político que o governador exercia sobre o poder local acontecia por três razões: primeiro porque o poder federal, ainda muito frágil, pouco competia com os estados no processo de conquista de apoio dos chefes políticos locais. Segundo, a base legal da República Velha dava pouca autonomia política e financeira aos municípios, o que redundava em dependência política e econômica do poder local com o governador. Em terceiro lugar, para a máquina estadual obter o apoio dos chefes políticos locais e, conseqüentemente, o voto do grande contingente populacional rural, era necessário firmar o compromisso coronelista<sup>16</sup>.

Aludido compromisso, Vitor Nunes o explana como:

O sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial”, enfim, era evidente que as classes políticas da época não estavam prontas para gerir um país democrático e republicano, tal pensamento se resume quando ele aduz “o cofre das graças e o poder da desgraça<sup>17</sup>.”

O próprio Vitor Nunes explica o porquê desse sistema político de angariar votos, aduzindo que, à época, com a extensão do direito ao voto aos trabalhadores

---

<sup>14</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 109/110.

<sup>15</sup> ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação*. Hucitec. São Paulo, 1998.

<sup>16</sup> ABRUCIO, Fernando, op. cit., p. 20.

<sup>17</sup> LEAL, Vitor Nunes, op. cit., p. 63.

rurais, houve uma enorme influência política dos donos de terra, que mantinham os votantes, e trabalhadores rurais, em lamentável situação de ignorância, dependentes, pois, dos fazendeiros, ou coronéis, cuja instrução política obedeciam<sup>18</sup>.

Observava-se, pois, que a população, agora diante de forma republicana de governo, não possuía consciência de seu papel político, o que vinculava os detentores de mandato estaduais aos controladores (coronéis) da massa eleitoral.

Evidentemente que as consequências de se adotar uma Constituição Liberal, e, portanto, atemporal, não seria outra senão uma realidade completamente estranha ao positivado.

Desta forma, em muitas cidadelas brasileiras o domínio sobre a prefeitura era fundamental, pois o sistema econômico essencialmente agrário encontrava-se em decadência e a “conquista” daquela casa representava segurança econômica e a garantia de que a política local gravitaria entorno dos interesses dos latifundiários. Isto posto o “coronelismo” nasce da decadência do poder privado e “funciona como processo de conservação do seu conteúdo residual”<sup>19</sup>.

Basicamente, o panorama sócio-político que se desenhou foi que o Federalismo findou por contribuir para a manutenção e fortalecimento das estruturas oligárquicas agrárias, que passaram a dominar o poder, ao passo que desenvolveram e fomentaram as práticas coronelistas, pois os governadores necessitavam que coronéis conseguissem os votos da população municipal, a fim de garantir sua vitória no momento das eleições. A tudo isso sem olvidar que, apesar de o Estado ser uma república, inexistia o espírito público ou sequer podia-se vislumbrar características deste. Havia a Constituição, mas faltava o mais importante, o fim público.

Nas palavras de Vianna:

Isto é, a consciência, em cada cidadão do povo-massa, de um destino ou uma finalidade nacional aos mecanismos do governo e da administração centrais. É este sentimento, quando lúcido, forte, profundo, que impede os detentores eventuais do governo ou da administração -- nas províncias e no centro -- de darem, ao exercerem estas funções para que foram eleitos ou nomeados, um sentido desvirtuado e aberrante, porque inspirado no interesse pessoal (da família, ou de clã, ou de partido), em vez de inspirado no interesse da coletividade nacional -- da Nação toda<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> LEAL, Vitor Nunes, op. cit., p. 232.

<sup>19</sup> LEAL, Vitor Nunes, op. cit., p. 231.

<sup>20</sup> OLIVEIRA VIANNA, Joaquim José. Populações Meridionais do Brasil. Brasília, Edições do Senado Federal, vol. 27. 2005, p. 173.

Logo, ante a ausência de personalidades detentoras de posições públicas, como observa Sérgio Buarque de Holanda, incapazes de trabalhar em prol da coletividade, somado à ausência do sentimento da coisa pública, as instituições, compostas pelas famílias, militariam em prol de interesses privados e dos partidos. Tal quadro perduraria por toda a República Velha e ainda é fortemente observado em nosso país.<sup>21</sup>

## 1.2 O Apanágio Clientelista

Importa ressaltar que as práticas clientelistas acostaram à orla brasileira juntamente com seus descobridores, as origens destas práticas na sociedade tupiniquim, portanto, são bem remotas. Segundo Graham:

O mais antigo relato da descoberta no Brasil, escrito como carta ao rei português, por Pero Vaz de Caminha em 1500, terminava com um rogo de clemência em favor de seu genro. Esse pedido foi a marca de nascença da política brasileira, e a troca de apadrinhamento por serviços e lealdade continua sendo um sinal visível até nossos dias<sup>22</sup>.

Valendo-se das colocações acima expostas, é seguro dizer que o Brasil não vive mais em 1500, porém, há um pouco de 1500 no Brasil de hoje, sobretudo quando se observa as práticas políticas atuais.

Sabe-se que no Federalismo republicano o modo de governo baseia-se do povo e para que isso seja possível, deve haver espaços institucionais públicos para serem preenchidos pelo cidadão.

Conquanto, como já mencionou Sérgio Buarque de Holanda, seria ingênuo acreditar que a classe política assimilasse a distinção entre os domínios públicos do privado, visto que a sociedade descendia do regime monárquico, extremamente assentada em bases patriarcais e clientelistas<sup>23</sup>. Predominava então o perfil de funcionário patrimonial, cuja descendência patriarcal, desprovida de qualquer ideário coletivo, exprimia uma gestão política pautada em assuntos de seu interesse particular.

O fenômeno do clientelismo consiste quando o agente ocupante de cargo público, usando-se das facilidades que a Administração lhes oferecia, busca apoio

---

<sup>21</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. Raízes do Brasil. 26° ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 145.

<sup>22</sup> GRAHAM, Richard, op. cit., p. 271.

<sup>23</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, op. cit., p. 145.



político ou ampliação do seu poder de influência, oferecendo ilegitimamente o que compõe a coisa pública. Opera-se uma verdadeira confusão do que era público e o que era privado.

Instrumento bastante comum para ampliação da rede clientelista era a prática da concessão e distribuição de cargos públicos. Como anota Graham, a política no século XIX era pautada predominantemente na transação de cargos e era através deste tipo de negociação que se verificava as manifestações de poder. Aduz ainda que era bastante frequente deputados e senadores escreverem cartas a membros do gabinete dos ministros, contendo pedidos de nomeação a cargos públicos em favor de terceiros<sup>24</sup>.

Quem exercesse alguma autoridade literalmente a possuía, podendo concedê-la a quem lhe aprouvesse, como disserta Graham:

O cargo público tornava-se, portanto, um recurso a lançar mão, como qualquer outro. Podia pertencer a alguém, ser concedido ou retirado. Aquele que recebia o cargo, recebia-o como um presente. [...] Os brasileiros muitas vezes se referiram a alguém como “proprietário” de um cargo, sobretudo na primeira metade do século, mas pelo menos até a década de 1860. Quando alguém assumia o cargo, dizia-se que “tomou posse” dele, locução usada até hoje: naquele momento pagava um imposto, como era usual que se fizesse ao adquirir alguma propriedade<sup>25</sup>.

Embora seja a prática clientelista uma relação recíproca, não há como negar a subordinação camuflada existente na forma de governar, ao menos em solos brasileiros, em que os governantes ditavam o rumo, com poucos freios e contrapesos, que Administração Pública assumia e o modo com o qual os governados deviam cumprir os mandamentos estipulados por aqueles.

Graham argumenta que nepotismo era bastante comum em toda formação sócio-política brasileira e exemplifica que em 1884 o presidente de Pernambuco, pois ainda era província, “explicou francamente que desejava promover o promotor público para um juizado municipal a fim de abrir uma vaga para seu próprio filho”<sup>26</sup>.

Desta forma, os princípios inerentes à forma republicana, uma vez instituída, deixariam de ganhar aderência e assumiriam uma posição de esvaziamento.

Não é difícil de imaginar que o oferecimento de cargos públicos a particulares constituía um excelente modo de conseguir apoio político, pois, à medida que a sociedade vai se tornando menos rural e mais urbana a cidade precisa incorporar o

---

<sup>24</sup> GRAHAM, Richard, op. cit., p. 272.

<sup>25</sup> GRAHAM, Richard, op. cit., p. 273.

<sup>26</sup> GRAHAM, Richard, op. cit., p. 303.

quantitativo populacional, oferecendo-lhes possibilidades para sadio desenvolvimento. Todavia, diante do velho quadro de desigualdade social, observado no Estado Brasileiro, fomentado em grande parte pela corrupção e rápida mudança de paradigma socioeconômico, qual seja, do trabalho servil para o remunerado, o comércio apresentava-se frágil e não criava empregos para todos.

Nesse contexto, restava apenas a Administração como zona de conforto e fonte de emprego, nas lições de Richard Graham “o governo era e é o principal empregador de profissionais liberais”<sup>27</sup>. A cultura clientelista herdada pelos portugueses e desenvolvida com o passar dos anos, entendia que era preciso um aumento dos números de postos governamentais e, em alguns casos, o próprio candidato propunha que se institísse um novo cargo<sup>28</sup>.

Desta forma, a prática clientelista de oferta e distribuição de cargos públicos aos particulares torna-se a atividade antirrepublicana eficiente por excelência, porque “o beneficiário do emprego ficava comprometido com seu protetor político, tendo a incumbência de apoiá-lo politicamente”<sup>29</sup>, como aludiu Abrucio.

Estabelecia-se assim uma relação recíproca baseada na troca de favores ou benefícios, fomentada principalmente pela Administração Pública, por intermédio do dirigente executivo.

A barganha política observada em toda evolução histórica do Estado Brasileiro, deu margem à inversão de ideologias, pois não se efetivara os princípios da democráticos e republicanos e não havia, até pouco tempo em nossa recente história democrática, qualquer tipo de responsabilização.

À época da antiga república, por exemplo, existiam grotescas simulações eleitorais e, como descreve Vitor Nunes, eram dominadas pelas falsificações conhecidas por bico de pena e degola, “[...] inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo-poderosa dos mesários realizava milagres”<sup>30</sup>. Os detentores de mandato dominavam incontestavelmente a máquina pública, escolhendo seus trabalhadores e concedendo diversas formas de benefícios, ao passo que as instituições seguiam sendo corroídas.

---

<sup>27</sup> GRAHAM, Richard, op. cit., p. 286.

<sup>28</sup> GRAHAM, Richard, op. cit., p. 290.

<sup>29</sup> ABRUCIO, Fernando, op. cit., p. 20.

<sup>30</sup> LEAL, Vitor Nunes, op. cit., p. 214.

Nesse contexto, percebe-se que a visão egoística e individualista de pensar o mundo, própria do funcionário patrimonial e descendente dos velhos costumes, levou-os a enxergar a esfera pública, lugar de convergência dos interesses de toda uma comunidade no seu mais amplo espectro, como instrumento voltado para a consecução e preservação de privilégio particulares, tratando a coisa pública como se privada fosse.

Neste ambiente de troca informal e concessões, observa-se certa promiscuidade onde se misturam o público com privado, exibindo uma faceta antirrepublicana e, acima de tudo, antidemocrática, e igualmente hedionda, onde o que se busca é o usufruto das instituições públicas. Trata-se de verdadeira forma predatória e ilícita de utilizar o Estado e seus recursos em detrimento alheio.

## **CAPÍTULO II. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA TENTATIVA DE RESSIGNIFICAR E APARELHAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Sumariamente convém tecer breves comentários acerca do significado de Administração Pública. Di Pietro aduz que o vocábulo Administração “tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar”. Referida autora sintetiza ainda como sendo dois os sentidos em que mais se aplica referida expressão; no objetivo, onde compreende a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao executivo; e outro subjetivo, em que concentra a ideia de pessoas órgãos e agentes públicos<sup>31</sup>.

Nesse sentido, o vocábulo Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais como também os órgãos administrativos. Consiste, pois, nas atividades que o Estado desenvolve, almejando sempre o interesse coletivo.

Como é sabido o Estado brasileiro instituiu a república federativa a partir da constituição de 1891 e desde então titubeia tentando dar arrimo e eficácia fática aos postulados republicanos e democráticos contidos na lei maior. Tal peleja, como já dito, ocorreu em virtude da disparidade verificada na mentalidade da sociedade e os dispositivos positivados, dado estes terem sido importados de países com contextos diferentes.

Na história do Brasil, sob a forma como o governo lida com os governados, observa-se verdadeira oscilação entre democracias e ditaduras. A Constituição de 1988, intitulada de constituição cidadã – visto que se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, ao passo que se esforça para construir uma sociedade justa, igualitária, harmônica e sem preconceitos - empreendeu significativas mudanças na forma como a Administração Pública encara os particulares, contribuindo para diluir os antigos costumes patriarcais tão enraizados na história brasileira.

A Carta Magna trouxe princípios inovadores que refletem a preocupação em restringir a autonomia administrativa e resgatar o sentimento de república e democracia no povo.

---

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.82-83

## 2.1 Princípios que regem a Administração Pública

A grande característica do Estado Democrático de Direito reside na subsunção tanto do particular quanto do próprio Estado às leis. É por esta razão que a Administração Pública, como instituição programada para satisfazer as necessidades coletivas, deve obedecer ao rígido sistema de normas e princípios, que condicionam todos os seus atos.

A Constituição de 1988, em seu título primeiro, deixa clara e consagra os princípios federativos, democráticos e republicanos, os quais devem orientar toda a atuação Estatal, sem perder de vista os valores da solidariedade, respeito e da justiça, inerentes à condição da pessoa humana. Ato contínuo, inovou em seu artigo 37, caput, ao fazer menção direta a alguns princípios que evidentemente condicionam a atuação da Administração Pública, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência. Importante se faz para este trabalho a colação de alguns destes princípios para melhor imersão.

### 2.1.1 Princípio republicano

Define a forma de governo, a forma como os governantes e governados se relacionam.

Surgido em oposição à forma de governo monárquica, despótica e tirânica, engloba um enorme feixe de axiomas, muito mais do que denota o seu significado formal.

Tal princípio implica em afirmar na igualdade das pessoas, pois a coisa pública pertence a todos e a estes devem ser destinadas; em exercício não vitalício de mandatos públicos, utilizando-se das eleições para elegerem o candidato; na garantia de igualdade de acesso aos cargos públicos; e na responsabilidade dos gestores públicos, devendo sua atuação ser pautada no interesse público, evitando-se qualquer tipo de discriminação ou favorecimento.

Ataliba preleciona que:

A simples menção ao termo "república" já evoca um universo de conceitos intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial. Regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem pelos seus atos. Todos são, assim, responsáveis (Ataliba, 1988, p. 41).

Em linhas gerais, os contornos que o princípio assume é a preservação, separação e não apropriação do que é público pelos particulares, dando suporte jurídico e fático para que se desenvolva no ordenamento meios coercitivos para responsabilização daquele que se exceda na prática de seu direito.

### 2.1.2 Princípio da legalidade

Em observância ao princípio, a Administração Pública, através de seus dirigentes, não pode ao bel prazer atribuir direitos, criar obrigações ou impor proibições aos administrados. Na lição de Di Pietro tal princípio “constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos”<sup>32</sup>.

Segundo Ataliba:

pelo princípio da legalidade, afirma-se, de modo solene e categórico, que sendo o povo titular da coisa pública e sendo esta gerida, governada e disposta a seu (do povo) talante - na forma da Constituição e como deliberado por seus representantes, mediante solenes atos legais – os administradores, gestores e responsáveis pelos valores, bens e interesses considerados públicos, são meros administradores que, como tal, devem obedecer à vontade do dono, pondo-a em prática, na disposição, cura, zelo, desenvolvimento e **demais** atos de administração dos valores, bens e interesses considerados públicos (do povo)<sup>33</sup>.

Com a subsunção de toda a Administração Pública aos ditames das leis e do bem comum, pretende-se assegurar que a atuação dos funcionários públicos seja uma mera execução da vontade geral.

### 2.1.3 Princípio da moralidade

O princípio em destaque prega que a Administração Pública e seus agentes devem sempre ter em vista os valores éticos e morais. Sua não observância acarreta a própria negação do direito. Embora não se possa dizer com convicção que o direito

---

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 98.

<sup>33</sup> ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2.a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1988, p. 98.

seja honesto, correto ou justo, tal princípio ensina que virtudes como boa-fé e lealdade devem pautar as atuações do funcionalismo público.

Conforme aduz Di Pietro, sempre que o comportamento da Administração Pública ou do administrado que com ela venha a se relacionar, embora em acordo com a lei, ofenda a moral, os bons costumes, os princípios de justiça e equidade, a ideia de honestidade, estará ocorrendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa<sup>34</sup>.

Caso a sociedade como um todo tolere atos e comportamentos imorais e antiéticos, com o decorrer dos anos, criar-se-ia uma situação de fato, avessa à ideia de moral que se tem hoje. A repetição sem responsabilização desses atos levaria a uma corrosão do maquinário público, além de enorme descrédito para os postulados republicanos e democráticos.

Não por acaso o clientelismo político constitui modo idôneo suficiente de desmoralização da Administração Pública, pois consiste numa prática completamente destituída de valores éticos e morais.

#### 2.1.4 Princípio da impessoalidade

Consubstancia-se na ideia de que a Administração Pública não deve privilegiar determinadas pessoas, pois sendo a finalidade pública o bem comum, não pode ela atuar de modo a prejudicar ou beneficiar particulares determinados.

Como exemplo, o artigo 37, §1º, da Constituição, proíbe que conste símbolos, nome ou imagens que denotem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos.

Nesse esteio, destaca Medauar:

Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa a obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido da função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 112.

<sup>35</sup> MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 147.

Percebe-se que a impessoalidade reforça o próprio princípio republicano, incorporando a posição de neutralidade e norteando-se em critérios objetivos, sem favoritismos ou perseguições.

Diante da breve explanação de alguns princípios que compõem o arcabouço normativo constitucional, é de ser observar que todos encerram um mandamento máximo, qual seja, a supremacia do interesse público. Por sua vez, este princípio maior aduz que o interesse individual não deve se sobrepor ao interesse da maioria.

Conforme disserta Di Pietro, este entendimento está atrelado à própria transformação do Estado, que abandonou sua postura passiva, e passou a atuar na intenção de garantir equidade e bem-estar da coletividade. Houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a consequente mutação do próprio conceito de serviço público<sup>36</sup>.

Por fim, adotando o agente público uma postura pautada em interesses pessoais que destoam do aduzido pela Constituição, excedendo-se em suas atribuições, contratando fora das hipóteses previstas pela Constituição, ou concedendo cargos a amigos, familiares ou prestando favores, estará ele violando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, republicano, enfim, a própria Constituição.

## **2.2 Formas de ingresso na Administração**

Convém, inicialmente, ressaltar que neste trabalho será levado em conta a concepção estrita de Administração Pública, que abrange tão somente os órgãos administrativos.

Não se discute que quanto mais bem aparelhada e estruturada a Administração Pública, menor será o campo de influência dos governantes, pois sua atuação estará amplamente prevista na Constituição e nas leis.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello "O princípio da isonomia ou igualdade dos administrados em face da Administração firma a tese de que esta não

---

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 99.



pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio da impessoalidade<sup>37</sup>."

É com vistas a evitar esse tipo de influência pessoal e tentando romper com os hábitos do passado que a Constituição de 1988 tratou com especial importância, dentre outros, a questão da isonomia entre os cidadãos no âmbito funcional.

Nos termos de seu artigo 37:

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

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento<sup>38</sup>.

Infere-se que os cargos públicos, cuja investidura dependerá de aprovação prévia em concurso, são criados de acordo com os ditames da Constituição e das leis, as quais estabelecem todas as diretrizes e limites para atuação dos seus ocupantes. A lei 8.112/90 em seu art. 3 oferece satisfatório conceito sobre cargos públicos:

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão<sup>39</sup>.

Percebe-se, pois, que cargo público denota uma unicidade que comporta um feixe de obrigações e direitos, atribuídos a um servidor, e cuja atuação está sujeita a responsabilização. Quanto aos empregos públicos, estes designam também uma unidade de atribuições, diferenciando-se de cargo público apenas pelo vínculo que liga o servidor ao Estado, conforme aduz Di Pietro, "O ocupante de emprego público tem um vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante do cargo público tem um vínculo estatutário, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos"<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 70.

<sup>38</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

<sup>39</sup> BRASIL. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Publicada no DOU de 12 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., p. 665.

Quanto à forma de provimento, o inciso II do art. 37 ensina que a investidura dos cargos ou empregos públicos “depende de aprovação prévia em concurso público”, Marçal Justen Filho conceitua concurso como:

um procedimento conduzido por uma autoridade específica, especializada e imparcial, subordinado a um ato administrativo prévio, norteado pelos princípios da objetividade, da isonomia, da impessoalidade, da legalidade, da publicidade e do controle público, destinados a selecionar os indivíduos mais capacitados para serem providos em cargos públicos de provimento efetivo ou em emprego público<sup>41</sup>.

Trata-se de principal ingresso na Administração Pública, que se dá por meio de um procedimento isonômico e imparcial, conduzido por uma autoridade também imparcial, onde se leva em conta unicamente o mérito do concorrente e cujos critérios de seleção obedecerão a requisitos objetivos predeterminados. Não por outra razão é que Di Pietro diz que “Quando a Constituição fala em concurso público, ela está exigindo procedimento aberto a todos os interessados”<sup>42</sup>.

Para os cargos em comissão, percebe-se que o artigo 37 dispensa o concurso público, pois há atribuições também exercidas por servidores, que excetuam à regra, estando ligadas ao desempenho de atividades substancialmente políticas - atreladas à identificação, escolhas de prioridade e diretrizes que demandam certo grau de confiabilidade, atributo não avaliado em concurso público, e que por esta razão dispensa a realização deste, sendo assim, o ingresso para esses cargos na Administração Pública é feito por livre nomeação e exoneração.

Como anota Marçal Justen Filho, a relativa liberdade quanto à nomeação do indivíduo para exercer função de confiança por parte da autoridade competente, originou equivocada interpretação da norma constitucional, “no sentido de reconhecer que o art. 37, II, da Constituição atribuiria à autoridade superior uma competência arbitrária e incondicionada para prover e exonerar os cargos em comissão”. Chegando alguns a afirmar que os cargos em comissão são de propriedade do Chefe do Executivo<sup>43</sup>.

Todavia, para esses cargos a dispensa de concurso não implica automaticamente em afirmar que é inteiramente livre a escolha de seus ocupantes, as ressalvas contidas no inciso V, além de restringirem às hipóteses de direção, chefia e

---

<sup>41</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014, p. 912.

<sup>42</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., p. 670.

<sup>43</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 943.

assessoramento, impõe que lei posterior que vier a disciplinar esse dispositivo assegurará que um mínimo de cargos seja preenchido por servidores de carreira, ou seja, servidores não estranho à administração pública. Ademais, há a restrição ao nepotismo prevista na Súmula Vinculante nº13, do Supremo Tribunal Federal:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Tal vedação, como anota Juste Filho, retirou fundamento justamente nos princípios norteadores da atividade administrativa do Estado, adotando-se o entendimento de que esses princípios “delimitam a competência para provimento de cargo em comissão, funções gratificadas e outras similares”<sup>44</sup>.

A Constituição de 1988 permite também, no artigo 37, IX, outra forma de ingresso, qual seja, a contratação em regime jurídico especial. Este inciso prevê a possibilidade de contratação sem a utilização de concurso público por período determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público<sup>45</sup>.

A exigência constitucional alude que somente se permitirá tal modalidade de contratação em situações inesperadas e que reste claro e evidente o interesse público. É forçoso destacar, ainda, que a aplicabilidade de referida contratação temporária não deve ser utilizada de forma direta, sem a observância de critérios técnicos mínimos de seleção, pois a dispensa de tais critérios seria ignorar os ditames constitucionais, porém, a exigência de um rígido e complexo meio de seleção como o concurso se mostraria inviável, dada excepcional necessidade de contratar em face de situação

Lado outro, a precariedade que circunda o vínculo contratual entre a Administração e o sujeito, faz com que as atividades típicas de Estado sejam excluídas desta modalidade de contratação, isto porque a atividade típica de Estado assume caráter permanente, demonstrando ser incompatível com a contratação em comento.

Clareando o entendimento acima exposto, Hely Lopes Meirelles aduz:

---

<sup>44</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 945.

<sup>45</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

*Os contratados por tempo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral de previdência social. A contratação pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Não pode envolver cargos típicos de carreira. Fora daí, tal contratação tende a contornar a exigência do concurso público, caracterizando fraude à Constituição.<sup>46</sup>*

Nas palavras de Justen Filho, a utilização desse tipo de contratação se tornou bastante usual devido às razões práticas. Argumenta ele que as medidas criadas para impedir a ampliação da dívida pública e para restringir o déficit público, conduziram a uma redução dos concursos para provimento de cargos e empregos públicos e como decorrência dessa redução, “passou-se a utilizar da previsão do art. 37, IX, da CF/1988 para obter quadros para o desempenho de funções essenciais de grande importância”<sup>47</sup>.

Contudo, o próprio Marçal faz ressalvas ao uso desta modalidade de contratação, elencando alguns possíveis malefícios, como uma seleção equivocada de funcionário, já que não haveria seleção por concurso público, ou o risco futuro de o contratado ser estabilizado por alguma lei superveniente<sup>48</sup>.

### 2.2.1 A função em confiança

A atividades de execução, planejamento, chefia, direção ou assessoramento podem dar ensejo a um novo cargo, que será comissionado, ou simplesmente serem assumidas por uma pessoa já titular de cargo na Administração Pública.

Convém ressaltar que o art. 37, II, aduz que a função em confiança seja apenas para ocupantes de cargos efetivos, porém, conforme disserta Di Pietro, entende-se que é atribuível também a ocupantes de emprego público e contratados sob o regime especial, caso que só existirá nos termos do inciso IX do art. 37<sup>49</sup>, ou seja, “por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros. 2001. p. 384.

<sup>47</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 1038.

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 1038.

<sup>49</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., p. 671.

<sup>50</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

Os cargos em comissão, previstos no art. 37, II, da Constituição de 1988, são de livre nomeação e exoneração. Todavia, não se verifica semelhante previsão quanto às funções comissionadas que, em regra, são também providas por livre nomeação da autoridade superior, em virtude de suas peculiaridades.

Tal omissão já fora comentada por José Afonso da Silva, onde ele diz que “deixa a Constituição, porém, uma grave lacuna nessa matéria, ao não exigir nenhuma forma de seleção para admissão às funções (autônomas) referidas no artigo 37, I, ao lado dos cargos e empregos”<sup>51</sup>. Assim, na prática Administrativa, as funções de confiança podem constituir fonte de apadrinhamento e de abusos, vez que o provimento depende muito mais do nomeante do que do nomeado.

Porém, assim como nos cargos comissionados, os próprios princípios constitucionais delimitam a competência para nomeação e exoneração de tais cargos ou funções, pois entender que tal competência se funda em critérios puramente subjetivos da autoridade nomeante num ambiente democrático e republicano seria negar a própria Constituição.

O princípio republicano demanda racionalidade, proporcionalidade e moralidade nos atos do governo. O agente público deve nortear sua conduta em equidade, retidão e honestidade, deve procurar, entre as opções oferecidas pela lei, a mais vantajosa para a administração, não a mais cômoda para si.

### **2.3 Limitação de gastos com o funcionalismo**

Como comentado ao longo deste trabalho, o quadro sociopolítico do Brasil desenhou-se em virtude de intensas práticas clientelistas de concessões desenfreadas de cargos públicos a particulares, com quem a autoridade nomeante guardava elo afetivo, chegando a ser afirmado por Graham que “o clientelismo gerou o Brasil”<sup>52</sup>.

Por isso mesmo, prevê a Constituição em seu art. 169, caput, que “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”<sup>53</sup>. Aqui,

---

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Revistas dos tribunais, 2003, p. 659.

<sup>52</sup> GRAHAM, Richard, op. cit., p. 300.

<sup>53</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

ela faz uma importante ressalva em relação às despesas com o quadro de funcionários, elencando um rol de limitações que devem ser observados pelos entes federativos no quesito contratação.

As restrições a nível constitucional traduzem-se em limitar o poder de contratar, vinculando este à disponibilidade de orçamento, assim como na aplicação de medidas coercitivas, caso o ente federativo se exceda quanto a este poder, estabelecendo a suspensão de repasses de verbas federais, redução de despesas e até exoneração de servidores públicos, §§ 2º e 3º do art. 169 da Constituição<sup>54</sup>.

Não seria interessante para o Estado que os gastos com a totalidade de funcionários, aposentados ou não, servisse como um óbice para novos investimentos em setores sociais. Desta forma, a Carta Magna delegou à lei complementar a tarefa de regulamentar os limites máximos a serem dispensados com o pessoal, num claro e evidente esforço de evitar que as manobras clientelistas impedissem a máquina pública de continuar se desenvolvendo. O gasto excessivo com funcionários comprometeria os serviços públicos, vez que o orçamento estaria em grande parte voltado para o pagamento destes.

A edição lei complementar 101/2000 deu efetividade ao disposto no art. 169 da Constituição, disciplinando de forma incisiva o caminho a ser trilhado pelo administrador público no que tange à responsabilidade fiscal. Estabelece a referida lei os limites máximos da despesa total em relação aos funcionários, eis a redação:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).<sup>55</sup>

Ademais, importante destacar a redação do art. 21, parágrafo único, da mesma lei, em que diz “Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da

---

<sup>54</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

<sup>55</sup> BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Publicada no DOU de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20<sup>56</sup>.

Em que pese o entendimento de Justen Filho em relação ao parágrafo único do artigo acima citado, no sentido de que “não se trata de impedir que o exercente de mandato eletivo valha-se de sua função para a simpatia de potenciais eleitores”, pois “[o art. 21, parágrafo único] Não se trata de uma proibição relativa a questões eleitorais, mas a evitar que a perspectiva de encerramento do mandato induza o seu titular a produzir despesas para a gestão posterior”<sup>57</sup>, é inegável que tal dispositivo sirva como um freio à atribuição discricionária da autoridade nomeante ao passo que coíbe a proliferação de práticas clientelistas, demonstrando mais uma vez a preocupação do direito pátrio em evitar práticas dessa natureza.

---

<sup>56</sup> BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Publicada no DOU de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

<sup>57</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 1044-45.

### **CAPÍTULO III. PERSISTÊNCIA DO ARCAISMO NO SÉCULO XXI: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DO PORQUÊ SE OBSERVA, AINDA HOJE, A PRÁTICA CLIENTELISTA DE SE CONCEDER CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS**

Em um passado recente, como visto, as autoridades públicas costumavam conceder, de forma sistemática, cargos públicos a pessoas de seu agrado, com quem elas guardavam elo afetivo.

Todavia, no processo de aperfeiçoamento da sociedade, dos respeitos às leis e da redemocratização do Estado Brasileiro, a promulgação da constituição de 1988 assentou a igualdade entre todos e aboliu todo tipo de privilégio baseado em vínculos subjetivos.

Foi desenvolvido um imenso arcabouço jurídico pautado em valores democráticos e republicanos, sobretudo na tentativa de romper com o passado e dar luz a um novo Estado Constitucional de Direito, onde os princípios constitucionais iriam nortear e condicionar tanto a atuação na área pública como na área privada. Ocorreria, pois, um renascimento à brasileira, em que se deixava para trás um regime de governo ilegítimo, intolerante e tirânico, para dar lugar a um país mais livre, igual, onde todo o poder emana do povo.

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, assim como nos anos que a antecederam, a sociedade compartilhava um intenso sentimento de união e solidariedade. De fato, verificava-se um momento único para o Estado brasileiro, em que ele propriamente se redescobria e as massas assumiam posição de protagonista em sua própria história.

Todavia, as ressalvas não podem ser negligenciadas, pois o Brasil não se livraria em alguns anos de aspectos que foram fomentados por séculos, e cujas reminiscências se observam, ainda, em dias atuais.

Será visto que, após a nova formatação dos diversos níveis de poder descritos na Constituição de 1988, o município foi elevado à categoria de ente federativo e adquiriu maior autonomia administrativa, política e financeira, o que por sua vez abriu margem para o continuísmo de práticas arcaicas e antirrepublicanas.

Pretende-se, ainda, expor os mimetismos das práticas clientelistas, que não mais se pautam exclusivamente em sentimentos de apadrinhamentos ou proteção,



indo além da ideia clássica, pois dado o contínuo aparelhamento da Administração norteada por princípios constitucionais das mais diversas ordens, assim como a mudança de paradigmas econômicos e sociais, referidas práticas se camuflaram para sobreviver ao ambiente mais mercantilizado, democratizado e uma Administração mais institucionalizada.

Portanto, a missão aqui é demonstrar como os atores políticos se utilizam da concessão de cargos e empregos públicos para constituir uma base, ou mesmo ampliá-la, clientelista contemporânea. Para isso, será escolhido alguns municípios do Estado de Pernambuco, observando o quantitativo de funcionários, a composição dos cargos e empregos e o vínculo entre funcionário e Administração, a fim de demonstrar como tal prática clientelista, conhecidas desde a colônia, persistem e continuam até os dias atuais.

### 3.1 Da descentralização e nova formatação dos níveis de poder

Fabrício Tomio argumenta que a Constituição de 1988 constituiu o “marco institucional” de transformações políticas, pois foi a partir dela que se radicou o novo arranjo democrático, bem como o pacto federativo. Referido marco notabilizou-se, segundo ele, também pela autonomia política, tributária e financeira que os Estados e principalmente os municípios consolidaram com a promulgação da Carta Magna.<sup>58</sup>

Segundo Fabrício, “A descentralização política e fiscal foi uma característica importante da redemocratização brasileira. Ela foi legitimada numa determinada cultura política, generalizada entre grupos políticos de diferentes matizes ideológicos, que associou democratização à descentralização, tratando estes dois termos quase como sinônimos”<sup>59</sup>.

Nessa seara, Marcus André de Melo aduz que “[...] Nos países egressos de experiências autoritárias – como é o caso da maioria dos países latino-americanos – a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização”<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 17, n.48, fev., 2002, p. 61-62.

<sup>59</sup> TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas, op., cit., p. 62.

<sup>60</sup> MELO, Marcus André. CRISE FEDERATIVA, GUERRA FISCAL E “HOBBESIANISMO MUNICIPAL” efeitos perversos da descentralização?. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, p. 3, 1996, p. 11.

De fato, somente com a Constituição Cidadã de 1988 é que os municípios foram considerados como entes federativos, pois o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo não só robusteceria a democracia, como também produziria uma maior eficiência alocativa no sistema de governo<sup>61</sup>.

Em que pese as consequências positivas de referida descentralização, a literatura recente tem descortinado os efeitos não previstos destas estratégias, pois a criação de mais um nível federativo, implicou em série de concessões não só administrativas como também tributárias e fiscais, que, segundo Marcus de melo, geraram efeitos não desejados<sup>62</sup>.

Ainda em Melo, ele elenca esses efeitos em sua obra, porém, serão mostrados alguns com mais proximidades com o tema. Veja-se:

[...] transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de receitas, o que rompe o vínculo entre o benefício (representado pela disponibilidade de recursos para gasto) e o custo (o ônus político e administrativo de gerar receita). O argumento é que recursos de transferências tendem a ser menos monitorados por atores locais do que aqueles resultantes da taxaçoão no nível local. [...] Os atores centrais nos processos de responsabilização política – como a imprensa, o Legislativo e Judiciário – são mais efetivos e independentes no nível nacional. A representação de minorias também ocorre de forma mais efetiva no plano nacional (sobretudo nos sistemas de voto proporcional)

(...)

descentralização fiscal com transferência de impostos importantes para o nível dos estados e províncias, o que minou a capacidade do Governo central de levar a cabo políticas de estabilização e reformas fiscais[...].

(...)

porosidade do governo local em relação a elites locais e provinciais, acarretando maior corrupção e clientelismo. O risco de captura do Estado por elites locais também é muito grande[...].

(...)

fragmentação institucional. Proliferação de municipalidades ou entes administrativos no âmbito local[...]<sup>63</sup>.

Embora estes efeitos expressem-se de várias formas, é possível estabelecer uma linha de raciocínio onde uma consequência leve a outra, num verdadeiro efeito cumulativo. Atente-se para o fato de que com a promulgação da Carta Magna de 1988, foi delegado aos governos Estaduais a responsabilidade legal para definir os critérios de criação de novos municípios, que até então era atribuição do Ente Central. Lado outro, a receita total dos municípios aumentou consideravelmente, pois com a

---

<sup>61</sup> MELO, Marcus André, op., cit., p. 11.

<sup>62</sup> MELO, Marcus André, op., cit., p. 14.

<sup>63</sup> MELO, Marcus André, op., cit., p. 14-15.

descentralização veio também a transferência constitucional dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios para compor as contas da prefeitura<sup>64</sup>.

Assim posto, com as facilidades de emancipação de municípios, onde cada Estado estabelecia suas próprias premissas de criação municipal, somada ao fato de que criar municípios representava reduto de convergência financeira, principalmente aos de pequeno porte – porque estes recebiam em mesma proporção que os municípios maiores, a descentralização culminou em abrir margem o continuísmo de lógicas políticas clientelistas, pois as elites locais, uma vez que se imiscuísse na esfera pública, fomentaria a prática de concessão de cargos ou empregos públicos de base clientelista.

### 3.2 A dinâmica da relação de barganha e comercialização do voto

Atualmente, numa versão mais moderna, contemporânea ou urbana de clientelismo, opera-se certo fenômeno de despersonalização dentro do universo clientelista entre o patrão e o cliente no que diz respeito ao vínculo subjetivo, pois não mais predomina aquela relação patrimonial, necessidade de proteção ou apadrinhamento, tão observada nos redutos das clientelas familiares em outros tempos.

Não querendo afirmar que prática clientelista tenha perdido sua natureza pessoal, é que diante das mudanças processadas no século XX, como por exemplo: a industrialização, urbanização, a redemocratização do país e o reconhecimento dos direitos fundamentais e sociais, opera certa relativização dessa pessoalidade.

Segundo Francisco Pereira de Farias:

A condição sócio-econômica para a proliferação do voto de barganha é a predominância de relações de produção capitalistas, basicamente a conversão da força de trabalho, através do assalariamento, em mercadoria – o que pressupõe a existência do trabalhador livre, isto é, despojado dos meios de subsistência, em particular do vínculo à terra. *Trata-se do trabalhador que abandona a condição da dependência pessoal (o colonato, a moradia) frente ao dono de terras, para se submeter à dependência impessoal (o assalariamento) relativa às coisas.*<sup>65</sup> (grifo nosso).

---

<sup>64</sup> MELO, Marcus André, op., cit., p. 15-16.

<sup>65</sup> FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, n.15, nov., 2000, p. 50.

Tal como aventado pelo autor, não há mais a dependência pessoal em relação ao dono de terras, observada nas sociedades de bases agrárias, observa-se agora a dependência econômica, típica de sociedades capitalistas. É notório que a estrutura social capitalista trouxe manifestações inéditas ao cotidiano contemporâneo, sobretudo na forma como se desdobra as atividades clientelistas, pois como a cidade não é aquele microssistema rural de outrora, seria humanamente desgastante que a autoridade desprendesse uma atenção personalizada a cada cliente eleitor seu. Em vez disso, opera um tipo despersonalizado de prática clientelista, onde se desloca o centro de influência de um aspecto afetivo ou patriarcal para o econômico.

Em seguida, Farias explica que a dependência relativa às coisas pode ser encarada sobre dois pontos de vistas:

[...]. De um lado, ela [dependência das coisas] indica o poder econômico do capitalista, proprietário dos meios de subsistência, sobre o trabalhador, vendedor da força de trabalho. De outro lado, ela expressa a constituição do trabalhador em sujeito de interesse, que, *na relação política, pode converter o voto em um instrumento de barganha por vantagens materiais, isto é, em um recurso salarial.*<sup>66</sup> (Grifo nosso).

Como na relação política sobreviver é uma estratégia constante para qualquer ator político, o detentor de mandato eletivo, agindo como verdadeiro sucessor espiritual dos antigos políticos oligarcas, ao assumir a direção da máquina pública, utiliza-se dos recursos materiais e financeiros públicos sob sua vigilância para perpetrar práticas clientelistas, controlando o fluxo de tais recursos e os conduzindo às áreas que lhe interessa e que irá trazer algum tipo de retorno político, fazendo convergir, então, a sua pretensão com a necessidade do trabalhador, possuidor do voto.

Como produto desse entrelaçamento, qual seja, a avareza em ter sua base clientelista ampliada e a necessidade de subsistência do trabalhador, reaparece com bastante vitalidade a concessão de cargos ou empregos públicos.

Nesse contexto, as experiências de barganha se edificam na capacidade que a Administração Pública tem de comportar funcionários e o prefeito de nomeá-los e contratá-los, ou seja, o vínculo clientelista perdurará enquanto o sujeito estiver usufruindo do cargo que lhe fora dado.

---

<sup>66</sup> FARIAS, Francisco Pereira de, op. cit., p. 50.

Assim, de um lado figura o administrador público, oferecendo cargos ou empregos públicos indevidamente com o fim de aumentar seu poder de influência em determinada localidade; de outro, o eleitor, cliente, oferecedor da mão de obra e também um sujeito de interesse, que na relação de troca pode oferecer seu voto em troca de um salário.

Aqui, o fato gerador reside no gasto com empregos ou cargos públicos em demasia, visando aumentar ou fortalecer a “máquina política” que terá como propósito, através do aumento do seu pessoal, garantir a presença do ator política detentor do poder ou seu bloco político nos domínios da Administração Pública.

Em suma, observa-se que os recursos materiais do Estado desempenham um papel fundamental na realização desse sistema, porque os prefeitos, movimentados pela premente e constante necessidade de continuação na vida pública, oferecem emprego e cargos na Administração Pública direta, estabelecendo, assim, a relação clientelista e a crença de que enquanto o prefeito estiver no poder, os cargos e empregos “dados” por ele serão preservados.

### **3.3 A concessão sistemática de cargos e empregos como moeda de troca, uma breve análise de alguns municípios pernambucanos**

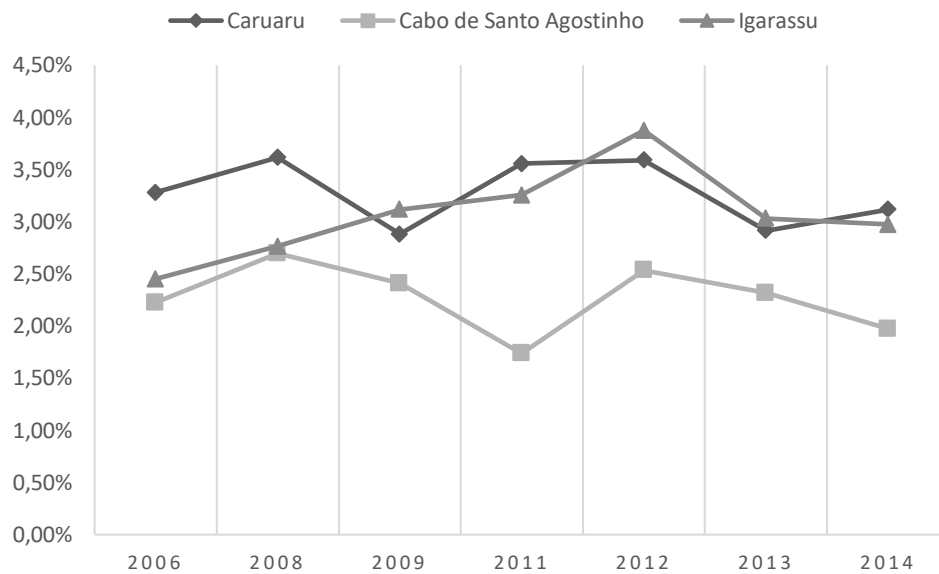
Como dito anteriormente, a promulgação da Constituição de 1988 consistiu num verdadeiro marco de grande relevância histórica, política e jurídica. Todavia, o processo de redemocratização brasileiro não foi feito apenas de mudanças, mas também de continuidades.

Nesta sessão, ao analisar o perfil de alguns municípios e o respectivo índice de burocracia, que é obtido pela razão entre funcionários e a população total, é possível observar como o recrutamento para postos públicos constitui numa prática política de natureza clientelista e como esta atividade se utiliza da administração pública para gerar benefícios privados, visando a troca de apoio político ou voto.

Para imprimir melhor resultado a pesquisa, serão utilizados municípios de cada faixa de tamanho.

Segundo o IBGE, os municípios são classificados em quatro segmentos de tamanho: Micro (menor que de 10 mil hab.), Pequeno (maior que 10 e menor que 20 mil hab.), Médio (maior que 20 e menor que 100 mil hab.) e Grande (maior que 100 mil hab.).

Figura 1: Índice de Burocracia de Município grande (Administração direta)



Fonte: IBGE, 2006-2014

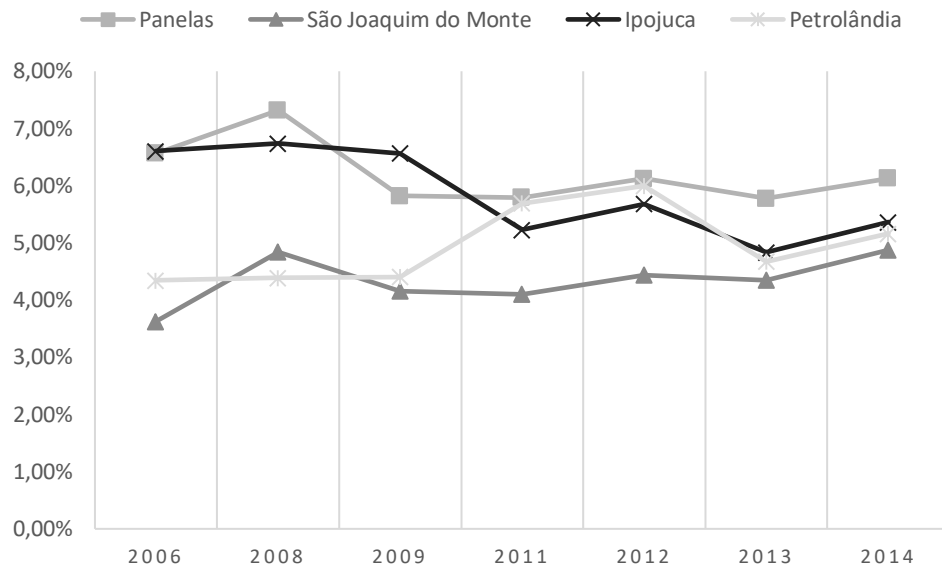
Como é possível observar na figura acima, os anos em que se realizaram eleições municipais, 2008 e 2012, tiveram ligeiro aumento no quantitativo burocrático, ou seja, houve notório incremento dos agentes públicos que formam a Administração Direta. Ato contínuo, os anos que sucedem imediatamente os de eleições se verifica que o mesmo índice sofrera uma queda abrupta.

A razão para a explicação deste fenômeno reside na prática política de natureza clientelista. O gráfico traduz que os postos de trabalhos da Administração Pública constituem moeda de troca, o agente político com o intuito de lograr êxito na disputa eleitoral, amplia sua clientela engrossando o montante de agentes públicos, e estes, uma vez investido no cargo ou emprego, se comprometem a apoiá-lo politicamente ou cedendo-lhe o voto.

Em Caruaru, por exemplo, em anos eleitorais, o número de servidores que ingressaram na Administração Pública Direta aumentou ligeiramente. Os anos de 2008 e 2012 representam os maiores picos quantitativos de funcionários públicos, dentro do recorte temporal analisado.

Passado o período eletivo, não urge a necessidade de contratação ou nomeação, por isso o número de funcionários é reduzido.

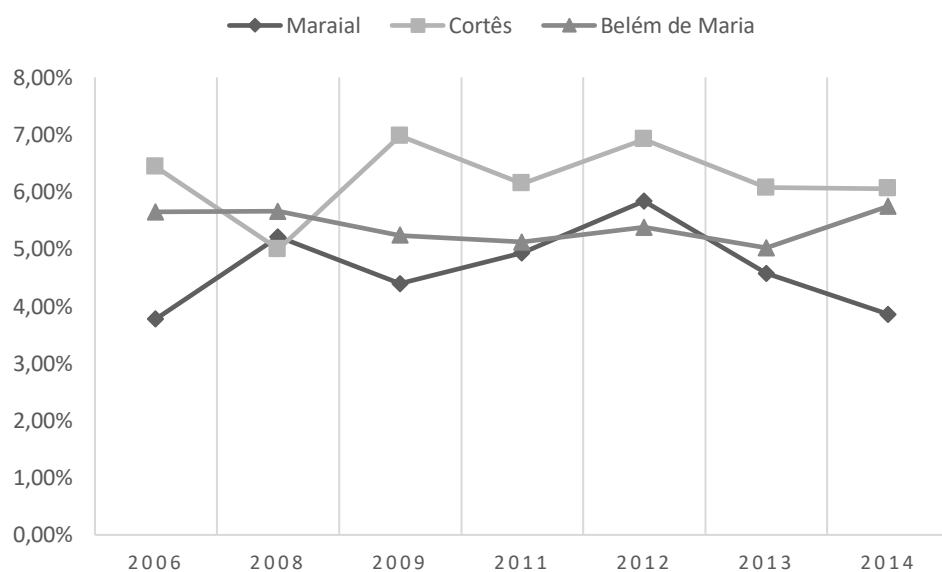
Figura 2: Índice de Burocracia de Município médio (Administração direta)



Fonte: IBGE, 2006-2014

O município de Ipojuca, considerado como de médio porte, em 2008 contava com um total de 4991 agentes públicos na Administração direta, sendo 24% de comissionados e 60% contratados temporariamente, sem vínculo permanente. Em pannels, por exemplo, o total de agentes públicos em 2006 é de 1627, segue aumentando até atingir o pico de 1870 em 2008, assentando-se em 2009 com 1484.

Gráfico 3: Índice de Burocracia de Município pequeno (Administração direta)

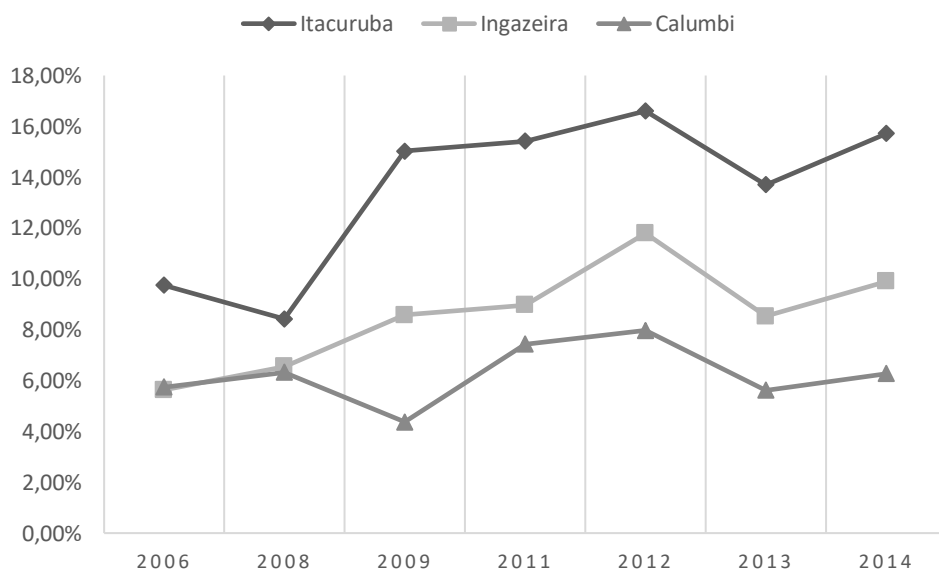


Fonte: IBGE, 2006-2014

Em Maraial, no ano de 2008, 72% do quadro de funcionários públicos eram ocupantes de cargos de confiança. No caso de Belém de Maria, percebe-se que o gráfico oscila bem menos em relação aos dos outros municípios, porém, ainda assim, é notório que o mesmo fenômeno político se faz presente, tanto é que, mesmo a população permanecendo aumentando, o número de funcionários entre os anos de 2011, 2012 e 2013 é, respectivamente, de 584, 616 e 591.

É de se observar que os contornos dos gráficos são similares, mesmo se tendo analisado grupos distintos de municípios, no que tange ao tamanho. A peculiaridade se mostra à medida em que se desloca na direção dos municípios de menor porte. Nestes municípios, a prefeitura emprega parcela considerável de população. Em cidades com população inferior a 10 mil habitantes, os funcionários públicos figuram 6,2% dos habitantes, como é o caso de Calumbi, vindo a cair para menos da metade desta proporção nos grandes centros urbanos.

Gráfico 4: Índice de Burocracia de micro Município (Administração direta)



Fonte: IBGE, 2006-2014

Mesmo com o instituto do concurso público como principal meio de ingresso na Administração Pública, a forma de recrutamento de agentes públicos baseada na indicação ou conveniência do ator político ainda é bastante usual. É possível afirmar com segurança que tais atividades de natureza clientelista não só sobrevivem em contextos democráticos e republicanos, como ainda representam um recorrente instrumento de ampliação de rede clientelista.



## CONCLUSÃO

Com a promulgação da Constituição cidadã, foi excluído qualquer privilégio de ordem subjetiva, devendo a atuação da Administração Pública ser pautada em critérios impessoais e igualitários na sua relação com o administrado.

Todavia, a barganha político-eleitoral, em particular a obtenção de cargo ou emprego na Administração Pública, é fenômeno político bastante usual em território brasileiro, ou mais precisamente em solo pernambucano, dado a frequência e naturalidade com que os dirigentes executivos se utilizam de práticas de natureza clientelista.

O fato de o clientelismo estar profundamente enraizado na história sociopolítica do Brasil não é o bastante para explicar sua sobrevivência como prática de dominação política.

Em primeiro lugar, com a qualificação dos municípios como entes federativos, atribuídos pela última constituinte, houve robustecimento da democracia como também certa melhora na alocação dos recursos públicos entre o sistema de governo. Porém, tal a mudança gerou efeitos perversos no ambiente politizado do Brasil. Com maior vulto de transferência de receitas públicas para as novas entidades federativas, sem a devida correspondência de gerarem riquezas - somado ao fato da grande proliferação municipal nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, os recursos públicos foram utilizados, também, para fins clientelistas.

Em segundo lugar, tem-se que a condição de dependência do antigo trabalhador rural, atrelado à terra, deu lugar a uma dependência impessoal e econômica, relativa ao capital, pois com a implementação acelerada do capitalismo, a rápida e desenfreada urbanização, seguida por uma grande desigualdade de oportunidades entre a população, fez surgir o famigerado desemprego estrutural. Como consequência, na relação política, os recursos materiais do Estado emergem como fonte de barganha, onde o voto ou apoio político é convertido em salário, por intermédio de cargo ou emprego público.

Diante das circunstâncias, foi analisado o perfil demográfico, a quantidade de agentes públicos na Administração Direta entre os anos de 2006 e 2013, e obtido o índice de burocracia de 13 municípios pernambucanos que comprovam, em números,

que a experiência clientelista de barganha entre salário e voto, ainda opera com certa dose de vitalidade em todos os municípios estudados.

Isto posto, é seguro afirmar que de um lado figura o administrador público, oferecendo cargos ou empregos públicos indevidamente com o fim de aumentar seu poder de influência em determinada localidade; de outro, o eleitor, cliente, oferecedor da mão de obra e também um sujeito de interesse, que na relação de troca pode oferecer seu voto em troca de um salário.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. **Os Barões da Federação**. Hucitec. São Paulo, 1998.

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 6. ED. Brasília: OAB editora, 200.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2.a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1988.

BOBBIO, Norberto et alii. **Dicionário de Política**, 11° ed.: UnB, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Publicada no DOU de 12 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Publicada no DOU de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n.º13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em 02.04.2016.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. 26° ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

DOS SANTOS, Ronaldo Alencar; LOPES, Priscilla Andrade. **Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais**. Disponível em

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso em: 16 de set. 2016.

FARIAS, Francisco Pereira de. **Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa**. Rev. Sociologia Política, Curitiba, n.15, p.49-65, nov., 2000.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política Brasil**. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Disponível em <<http://munic.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 de out. 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros. 2001.

MELO, Marcus André. **CRISE FEDERATIVA, GUERRA FISCAL E “HOBBESIANISMO MUNICIPAL” efeitos perversos da descentralização?**. São Paulo em perspectiva, v. 10, p. 3, 1996.

OLIVEIRA VIANNA, Joaquim José. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília, Edições do Senado Federal, vol. 27. 2005.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi**. Disponível em <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=21>>. Acesso em: 31 de out. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revistas dos tribunais, 2003.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **A Criação de Municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 17, n. 48, 2002.

TORRES, João C. de Oliveira. **A formação do Federalismo no Brasil**. Campanha Editora Nacional. São Paulo 1961.

VIANA, Oliveira. **O Idealismo da Constituição**. Edição de Terra do Sol, Rio de Janeiro, 1927.

\_\_\_\_\_. **O caso do Império**. 3. ed. – Rio de Janeiro, ABL, 2006.