

**ESTUDO DA CULTURA DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA.**

MARA ÁGUIDA PORFÍRIO MOURA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

JACYRA FERREIRA FRANÇA RODRIGUES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

BENONE DA SILVA DE AGUIAR FILHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

KELSEN ARCÂNGELO FERREIRA E SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)

ESTUDO DA CULTURA DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

RESUMO

O presente estudo aborda a análise da concepção da cultura do nepotismo na Administração Pública brasileira a partir da discussão de autores que debatem o tema no país. Para isso, o objetivo do presente trabalho é discutir cientificamente a percepção das práticas de nepotismo na Administração Pública do Brasil. Nesse contexto, observa-se que tais condutas semelhantes a essas têm causados prejuízos econômicos, administrativos, sociais e políticas à sociedade do país nos últimos anos, tais como má gestão do aparelho público, corrupção, desemprego, entre outros. Quanto à natureza trata-se de uma pesquisa básica. No que se refere à abordagem do problema é uma pesquisa qualitativa. Quanto aos objetivos, a pesquisa está classificada como descritiva. E em relação aos procedimentos técnicos a pesquisa é tratada como bibliográfica. Constatou-se que, o nepotismo é a imagem de uma cultura patrimonialista que reside, fortemente, no Estado brasileiro e atrapalha a boa condução do país.

Palavras-chave: Nepotismo. Administração Pública. Patrimonialismo.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, como aponta a própria expressão, refere-se à organização do aparelho do Estado por meio de um governo (SILVA, 2017). “Administração compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade” (PALUDO, 2012, p. 21). Para Meirelles (1994, p. 55), o estudo da Administração Pública, “compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados”.

Constitucionalmente, Administração Pública consiste no conjunto das normas, leis e funções que existem para estruturar a gestão do Estado em todas as suas instâncias e tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2015, art. 37). Diante disso, observa-se que o propósito básico da Administração Pública é organizar os recursos públicos a fim de satisfazer beneficiar a população. “A Administração Pública brasileira vem se transformando em função dos objetivos dos administradores e principalmente das necessidades apresentadas pelos administrados, que cada vez mais clamam pelos seus direitos e se conscientizam de sua importância no controle das ações públicas” (SILVA, 2017, p.1).

Tais transformações refletem a própria História do gerenciamento do Estado nos governos republicanos brasileiros. Nessa sequência, a Administração Pública sofreu grandes mudanças em sua configuração, baseando-se em determinados modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial (SILVA, 2017). Assim, essa transição,

[...] é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado. (SILVA, 2015, p. 2)

Na administração patrimonialista “o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 10). Para De Paula (2003, p. 91) o modelo burocrático “é marcado pelo formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional”. “O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (PDRAE, 1995, p. 17).

Alguns desses modelos, dentre eles o patrimonialismo, deixaram traços e muitas de suas práticas ainda fazem parte todo cenário da Administração do Estado atual. “A cultura patrimonialista não só passou incólume pela proclamação da república, como se propagou para todos os rincões do território nacional, com a constituição dos estados federados” (SILVA, 2017, p. 30). Nessa conjuntura, sendo o nepotismo parte desse modelo (BRESSER PEREIRA, 2015), surge a necessidade de estudar o nepotismo como evento presente na Administração Pública nacional.

A partir disso, indaga-se o seguinte: qual a concepção sobre a cultura do nepotismo na Administração Pública brasileira? Para tal, o objetivo geral do presente estudo é discutir cientificamente a percepção das práticas de nepotismo na Administração Pública do Brasil. Os objetivos específicos: descrever o fenômeno do nepotismo no país, enumerar autores que discutem o nepotismo e analisar tais discussões.

As informações da pesquisa justificam-se pelos prejuízos econômicos, administrativos, políticos e sociais que as práticas nepóticas, e semelhantes, têm causado na sociedade brasileira nos últimos anos, como má gestão do aparelho público, corrupção, desemprego etc.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Modelos de Administração Pública

2.1.1 Administração Patrimonialista

O modelo patrimonialista remota desde a época do império brasileiro e caracterizou-se por não haver separação entre o patrimônio público e privado e por não possuir uma delimitação do controle central, como destaca Faoro (2001),

[...] o patrimonialismo se almoda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. (FAORO, 2001, p. 871)

Nesse sentido, o patrimonialismo se desenvolveu em cima de um padrão patriarcal, pelo qual o poder do Estado ficava concentrado na mão de um indivíduo ou de uma parcela muito pequena de indivíduos. Este modelo, por sua vez, adquiri atributos da administração pública com a proclamação da república brasileira, em 1889, e a constituição republicana criada em 1891, que foi fundada na busca de um ideal liberal (SANTIN; CARDOSO, 2016).

Por conseguinte, com desenvolvimento da visão patriarcal na política nacional, a pretensão de um princípio liberal à brasileira fundou-se em torno desse cenário, o qual Wolkmer (2014, p.81) sinala que se tratava “uma forma cabocla de liberalismo anglo-saxão, que ao invés de visar substituir uma ordem absolutista autoritária preocupava-se com a necessidade de manutenção do poder e da ordem nacional”.

Desta forma, compreende-se que a administração pública no Brasil, enquanto patrimonial, expandiu-se na busca de manter o poder político e estatal nas mãos das oligarquias, por meio de práticas como o nepotismo e o coronelismo. Logo, neste caso de dominação, a administração era constituída por dependentes do mandatário (parentes ou amigos) (WEBER, 2004).

2.1.2 Administração Burocrática

Buscando quebrar o paradigma patrimonialista e introduzir uma forma de poder legítima, baseada em normas legais racionalmente definidas (WEBER, 2004), de comandar o Estado, foi constituída a burocracia na administração pública brasileira em 1936. “Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal”. (PDRAE, 1995, p.15)

No entanto, o padrão burocrático implementado no país acabou se distanciando de seu papel primordial, que é o de servir aos cidadãos. Sobre isso, Bresser Pereira (1996) pontua o seguinte:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou na real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5)

O modelo burocrático tornou-se insustentável perante as necessidades da população, uma vez que os processos rígidos criados dificultavam tais pontos. Além disso, Bresser Pereira destaca que “[...] a estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através de empresa, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.3).

Portanto, embora o modelo burocrático tenha se apresentado como uma alternativa aos processos do modelo patrimonialista, ele não foi capaz de suprir as necessidades deixadas por seu antecessor, sendo necessário uma nova abordagem na gestão pública baseada na eficiência e eficácia.

2.1.3 Administração Gerencial

A administração pública brasileira passa então, a partir dos anos de 1990, por uma reorganização baseada em um novo modelo estatal, sendo este orientado para tal eficiência e eficácia dos processos dos quais lhe cabem. Essa reestruturação somente foi possível graças a crise do regime burocrático, iniciada durante a ditadura militar, que, além de não extirpar o patrimonialismo, não consolidou uma burocracia profissional no país (BRESSER PEREIRA, 1996).

Para tal, este modelo foi elaborado com o intuito de quebrar o paradigma, até então vigente, e corrigir erros e descuidos que levaram ao declínio do modelo antecessor. Assim, o amadurecimento da administração pública gerencial no Brasil, além de considerar o ambiente externo de globalização, busca efetivar os parâmetros que foram determinados na reforma burocrática de 1936, mas que acabaram sendo desvirtuados ao longo dos anos.

Todavia, a implementação de uma administração pública gerencial no Brasil tende a ser um processo gradual e duradouro, no qual passará por avanços e retrocessos e enfrentará a resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado (BRESSER PEREIRA, 2001). Uma vez que este modelo gerencial busca distanciar-se de práticas oriundas do patrimonialismo, ao ponto que busca se torna efetiva na prestação da boa gerência pública, carente no burocrático.

Por outro, embora tenha-se progredido para um Estado moldado na eficiência e eficácia e com ênfase nos resultados, na prática há uma coexistência de ambos os modelos na administração pública brasileira. Estes traços de patrimonialismo e burocracia ainda dificultam o avanço em direção a uma administração realmente gerencial e eficiente (SETTI, 2011).

Ademais, isso ocorre em virtude de que os processos de transição entre os modelos de administração pública ocorreram de forma defeituosa e atropelada. Logo, “estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada”. (PDRAE, 1995, p. 14 e 15).

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NEPOTISMO NO BRASIL

2.2.1 Nepotismo

O nepotismo surge no Brasil colônia com a criação das capitâncias hereditárias, em um cenário em que o poder do Estado era controlado por um patriarca e sua família. Tais capitâncias foram doadas a pessoas próximas a coroa, como forma de agrado e troca de favores, afinal, para tal atitude, a coroa portuguesa recebia altos valores por períodos retirados da exploração das terras tupiniquins (TOURINHO, 2016). Desse modo, condutas semelhantes a estas evoluíram e passaram a propagar-se de diferentes formas em toda a história do Estado brasileiro até os dias atuais.

Com o fim da monarquia patriarcal e a instituição do federalismo no país, criou-se uma descentralização do poder, onde antes o estado unitário forte, passou para as bases tal poder. Assim, segundo Santin e Cardoso, “ao descentralizar via constituição o poder, [...] o que se atendeu foi o interesse das elites dominantes por mais poder. Deu-se espaço a uma nova forma de dominação tradicional e patrimonialista, sendo está feita no âmbito local e tendo o Coronel como figura de controle deste poder” (SANTIN; CARDOSO, 2016, p. 8).

Dessa maneira, as práticas que serviram para o império lusitano explorar e manter o poder na colônia, evoluíram para o controle local do coronel. Isso ocorreu, principalmente, pela ausência do Estado nas bases da recém-criada República. O coronelismo é definido por Colussi (1996) da seguinte forma:

O coronelismo, visto como fenômeno político e social foi expressão de uma sociedade predominantemente rural e que abrangia a maioria dos municípios brasileiros. O poder privado fortalecia-se em consequência do isolamento, do atraso econômico e da falta de comunicação dessas localidades com os centros mais desenvolvidos. O único contato das populações com o aparelho de Estado dava-se em períodos de eleições, quando o voto significava a possibilidade de obtenção de favores ou de alguma melhoria material (COLUSSI, 1996, p. 16).

O coronelismo é, portanto, um símbolo de uma sociedade patrimonialista que, apesar de ter se libertado do regime imperial, não conseguiu esquecer a figura de um patriarca como forma de detenção do poder.

As reformas ocorridas no Estado brasileiro a partir de 1930, como a burocratização dos processos e a criação da Justiça Eleitoral, acabaram que findando a primeira República e, conseqüentemente, o poderio do coronel. Segundo Santin e Cardoso “a política adotada por Getúlio Vargas pós Revolução de 1930 fechou o ciclo da Primeira República, com o fim dos recursos vindos da União aos estados e a mudança da matriz econômica do país, que era predominantemente agrícola, para passar para o incentivo à industrialização e ao urbanismo” (SANTIN; CARDOSO, 2016, p. 10).

Entretanto, o nepotismo continuou se propagando de diversas outras formas. Entre essas formas, é importante destacar o clientelismo, por sua utilização no poder político e seu caráter personalista. O clientelismo faz uso da pessoalidade no exercício do poder político, assim quem pratica tais atos, põe em predominância seus interesses particulares frente ao interesse público, prejudicando o funcionamento estatal. Logo, é indispensável conceituá-lo, como Avelar (2000) explica:

A prática política clientelista é a prática da troca de favores entre, de um lado, um político e, do outro, um eleitor. Em geral, esse político tem um poder muito maior, tem status, tem condições, ou tem acesso aos recursos do Estado; e o eleitor, por outro lado, é periférico em termos de status, de poder de acesso aos bens sociais. Com isso se estabelece uma relação que se chama “relação particularistas de interesses”, em que

o político faz com esse eleitor – que está em uma situação periférica, que precisa de uma série de favores, de um emprego, de uma vaga na escola, de consulta médica – uma espécie de trato, em que o eleitor vai trocar o seu voto por um desses favores. É uma troca de favores (AVELAR, 2000, p. 55).

Com a centralização e a burocratização dos processos estatais, iniciadas por Getúlio Vargas a partir de 1930, e, por consequência, o fim do coronelismo, muitas das práticas desse modelo acabaram “adaptando-se” a realidade do momento e incorporando-se nas atitudes clientelistas para perpetuarem até os dias de hoje, tornando ininterrupta a atuação do nepotismo. Sobre isso, Avelar (2000) pontua:

Se pensarmos em cem anos de política, em cem anos de República, o que percebemos é que hoje, dos cerca de 5.500 municípios brasileiros, nos municípios menores predomina a política tradicional, através dos chefes locais, e a política clientelística, personalista, direta. Nos municípios maiores predomina a política populista, (...) a política do “rouba, mas faz”, ou seja, eu faço com os recursos públicos parte do meu trabalho, mas uso esses recursos para continuar a minha dominação eleitoral (AVELAR, 2000, p. 71).

Nesse sentido, o nepotismo assume aparência do clientelismo ao ponto torna-se base da política tradicional. Desse jeito, ao dar um emprego para um parente o executor da ação clientelística garante a continuidade dos laços, o que permite a continuidade dos favores de cunho pessoal (AVELAR, 2000).

Por consequência de todo um processo histórico, atualmente busca-se inibir a prática nepotista, juridicamente, nas instituições brasileiras. Logo assim, o Conselho Nacional de Justiça, conceitua da seguinte forma o nepotismo (CNJ, 2019):

Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco. Nepotismo é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

Visto isso, portanto, observa o caráter de ilegalidade que a execução do nepotismo recebeu dentro da administração pública. Assim, é importante destacar, dentre inúmeros textos da lei que voltados para tal assunto, a súmula vinculante nº 13, editada pelo Supremo Tribunal Federal em 2008, que valida a impedição da prática nepotista em todos os órgãos do Estado. Em vista disso, foi elaborado o seguinte (STF, 2019):

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 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019).

Desta forma, portanto, observa-se que, embora haja um grande esforço jurídico e administrativo para impossibilitar tal prática, o nepotismo fez-se e ainda faz presente nos processos políticos e estatais, prejudicando a execução efetiva da Administração Pública.

2.2.2 Nepotismo na Administração Pública Brasileira atual

O modelo de Administração Pública vigente no Brasil começou a ser elaborado e implementado a partir dos anos de 1990 e ficou conhecido como o modelo Gerencial. Bresser-Pereira (2005) destaca algumas características que definem a Administração Pública Gerencial:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o

contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.28)

Visto isso, é importante observar que o modelo Gerencial já surgiu atento a necessidade de enfraquecer práticas de nepotismo ou ligadas a ele, uma que vez a confiança depositada no trabalho e nas atitudes dos políticos e funcionários públicos, tornou-se limitada.

Assim, tanto a reforma do Estado quanto a Constituição Federal de 1888 buscam direcionar a Administração Pública à finalidade do bem comum, evitando ações que desvirtuam-se o interesse público. Nesse sentido, a função administrativa do Estado brasileiro atual obedece um regramento jurídico, onde estão explícitos os princípios norteadores dos atos administrativos, expostos no artigo 37 da Constituição Federal (2019) e que diz: “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 [...]”.

Porém, a herança patrimonialista, deixada pela não superação, por meio do modelo burocrático de seu antecessor, torna-se um obstáculo na suplantação do nepotismo na Administração Pública atual, tão pouco permite que o Estado se modernize. Nessa lógica Graham (1999) realça que:

o objetivo central de obter um cargo público e a dependência do cliente da benevolência de um chefe sobreviveram à queda do Império em 1889. Novos grupos de proprietários surgiram sem abandonar essa prática. Isso contradiz os teóricos que consideram que todas as sociedades progridem diretamente para um governo “racional”, impessoal e imparcial. (GRAHAM, 1999, p. 12)

Ademais, o nepotismo, e suas diversas formas, constituem um grande desafio para a Administração do Estado ao ponto que se observa que sua difusão no âmbito político foi tão intensa que sua prática se tornou rotina para essa esfera. Logo, atos de nepotismo e clientelismo são comuns no dia a dia dos governos brasileiros. Como exemplo, Santos (2003, p.3) citado por Ribeiro (2004), diz que:

cargos de confiança em comissões permanentes e órgãos da mesa diretora, e mesmo nas lideranças partidárias, são criados de maneira totalmente descontrolada, gerando um inchamento nas estruturas que permite, de maneira quase acintosa, a utilização nepótica de tais cargos, cujas remunerações os tornam especialmente atraentes para uso pela máquina dos partidos políticos - portanto, em desvio de finalidade - ou para “acomodar” políticos que não conseguem eleger-se ou reeleger-se, em situações as mais diversas. (RIBEIRO, 2004, p. 87)

Nessa perspectiva, a utilização de atos nepotistas no poder político, enfraquece as estruturas do Estado e dificulta a execução da atividade administrativa pública baseada nos princípios norteadores da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Visto que, segundo o Conselho Nacional de Justiça (2019) o nepotismo “é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo”.

Dessa forma, embora tenha-se avançado muito em leis e ações para combater as práticas nepotistas nas instituições brasileiras, ainda muito falta para abolir tais condutas da Administração Pública, visto que se trata de uma herança cultural instituída, não somente nos órgãos da administrativo do Estado, mas também na sociedade como um todo. Para isso, a atuação da literatura é essencial no alcance desse objetivo, uma vez que é de extrema importância a elaboração e divulgação de trabalhos voltados ao debate desse assunto.

3 PROCESSOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento desse estudo foi realizada uma pesquisa básica com abordagem qualitativa, procedimentos bibliográficos e objetivos descritivos. A coleta de dados apreciou a

realização de pesquisas em artigos e trabalhos acadêmicos relacionados ao tema, legislação e livros.

A classificação da pesquisa partindo de sua natureza a caracteriza como uma pesquisa básica ou aplicada. A pesquisa básica segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 34) “objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais”. Nesse contexto, o pesquisador concentra conhecimentos e informações que podem, eventualmente, acarretar em resultados acadêmicos ou aplicações importantes (FONTELLES; SIMÕES; FARIAS; FONTELLES, 2009).

Referente à forma de abordagem, a pesquisa se classifica em qualitativa. Nesse sentido, conforme Silva e Menezes (2005, p. 20), “a pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números”. Complementando, de acordo com Minayo (2001, p. 21) “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado”.

Quanto aos objetivos, a pesquisa está classificada como descritiva. Assim, como compreende Vergara (2007), a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno. Desse modo, a pesquisa descritiva nesse estudo foi utilizada para contextualizar e descrever o nepotismo enquanto fenômeno na Administração Pública brasileira.

A respeito dos procedimentos técnicos, a presente pesquisa caracteriza-se como bibliográfica. Assim, na perspectiva de Fonseca (2002, p. 32) “a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites”.

Nesse sentido, para Gil (2007), os exemplos que mais caracterizam esse processo de pesquisa são as investigações sobre ideologias ou aqueles que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema. Logo, nesse artigo, utiliza-se a bibliografia para análise dos diversos pontos de vistas e perspectivas acerca do nepotismo na Administração Pública do Brasil.

4 ESTUDO CIENTIFÍCO DA DESCRIÇÃO DOS AUTORES QUE DISCUTEM O NEPOTISMO NO BRASIL

4.1 Importância de estudar o Nepotismo

O estudo sobre o nepotismo é datado de muito longe e traz implicações até os dias de hoje. A ocorrência desse fenômeno acarreta em sérios danos, principalmente, nas democracias mais frágeis. Pretto (2009, p. 18) diz que “as práticas de nepotismo, fisiologismo, clientelismo e patronato são comumente apontadas como hábito de gestores públicos de países subdesenvolvidos, oriundos da imaturidade político-administrativa das nações, que não teriam evoluído para uma gestão eficiente dos recursos públicos”.

Em vista disso, afirma-se que tais práticas refletem a herança de colonizações que exploraram os povos desses países. Entende-se, portanto, que a imaturidade político-administrativa dessas nações também está ligada aos fatores históricos de cada uma delas. Nesse sentido, o ambiente político e administrativo desses países, em especial o Brasil, é corrompido por tais atos, gerando outras atitudes, como a corrupção, que trazem resultados desastrosos a esfera econômica, social e política do país.

Nesse aspecto, Cortella e Barros Filho (2014) apresentam uma concepção importante para o entendimento da corrupção em relação ao nepotismo. De acordo com os autores, “todas as vezes que, dentro de uma sociedade, houver discriminação permanente de um grupo em detrimento de outro ou de outros grupos que são sistematicamente beneficiados, há aí uma situação de corrupção” (CORTELLA; BARROS, 2014, p.69). Assim, sendo o nepotismo a prerrogativa de conceder um cargo público a um parente, há, portanto, uma discriminação com

os grupos que não possuem laços familiares com a autoridade em questão. Nessa percepção, o nepotismo pode ser considerado corrupção (OLIVEIRA, 2017).

Visto isso, percebe-se que a corrupção e o nepotismo que cotidianamente ocorrem no Brasil são resultados da evolução cultural que seguiu o desenvolvimento da Administração Pública no país. Segundo Bresser Pereira (1997), a Administração Pública Burocrática e a democracia podem ser observadas como instituições que combatem as práticas nepotistas. Entretanto, verifica-se que no Brasil essas instituições não foram capazes de minimizar tais práticas, o que, conseqüentemente, prejudicou e prejudica a administração do Estado.

Para Faoro (2001) a forte consolidação do Estado patrimonialista que estabeleceu relações de poder baseadas nas relações pessoais e não no mérito pessoal inibiu a formação do Estado burocrático. Nesse Estado Patrimonialista, não há interesse de desenvolvimento social e econômico, não há presença de racionalidade. Os possuidores do poder estão interessados apenas em manter seus poderes, garantir que as ações estatais serão sempre em benefício deles e em manipular a lealdade do povo. “Essa confusão entre público e privado típica do patrimonialismo, uma verdadeira dependência mútua, na verdade, reflete a fraqueza desses setores e representa a ruína de uma democracia” (OLIVEIRA, 2017, p. 518).

Nesse sentido, o nepotismo que se origina no patrimonialismo, transgride a implementação do Estado burocrático no Brasil e se enraíza na Administração Pública. À vista disso, seus efeitos são observados principalmente nas atitudes que os agentes políticos têm em benefícios de si próprios e de seus familiares, no cotidiano da gestão pública.

Diante disso, o estudo do nepotismo e de suas práticas, como parte dos atos administrativos do Estado torna-se essencial no combate de tais condutas, além de discutir os efeitos negativos causados na Administração Pública. Nessa perspectiva, foram listados alguns autores que discutem o tema e suas descrições sobre o nepotismo.

QUADRO 1- Descrição dos autores sobre o nepotismo

Autor/Ano	Descrição do autor sobre Nepotismo
KRISLLEN DA SILVA TOURINHO (2016)	É considerado nepotismo quando um indivíduo é promovido ou consegue um cargo não pela sua qualificação, mas pela sua relação de parentesco com quem está realizando a contratação ou promoção, ou seja, o nepotismo acontece quando esse favorecimento ocorre em detrimento das qualificações reais do indivíduo.
DANIELA PRETTO (2009)	Almeja-se averiguar em que proporção a vedação dessa prática influenciará os quadros de ineficiência, desvio de finalidade e corrupção existentes na Administração Pública brasileira. Desta maneira, o nepotismo reside no favorecimento indiscriminado de parentes no que tange ao acesso ao trabalho, sem considerar a competência, capacidade, idoneidade e demais atributos necessários para o bom desempenho das atividades que lhes são conferidas.
FABRICIO FERREIRA OLIVEIRA (2017)	O nepotismo (indicação de parentes) na Administração Pública era uma prática comum, em que os agentes públicos se prevaleciam de seus cargos e funções para favorecimento pessoal e/ou de seus parentes, ou seja, violação clara aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade consagrados no art. 37, caput, da Constituição.
TIAGO DE RESENDE BAIMA (2009)	Tendo em vista as duas normas mais importantes para o combate ao nepotismo na Administração Pública, quais sejam a Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Súmula Vinculante nº 13, de 29 de agosto de 2008, do Supremo Tribunal Federal (STF), abordar-se-á cada uma delas cuidadosamente, bem como algumas jurisprudências no mesmo sentido.

PAULO ROBERTO RIOS RIBEIRO (2004)	A ausência da definição exata dos limites das fronteiras que separam os cargos de natureza política e os de natureza técnica, bem como a ausência de uma política de recursos humanos mais eficaz e transparente, são fatores que impedem a estruturação de um perfil profissional para os cargos em comissão no Brasil, deixando espaços imensos para a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista desses cargos, favorecendo o arraigamento do nepotismo em nossa cultura política.
ALMERINDA ALVES DE OLIVEIRA (2017)	O enquadramento da prática de nepotismo como corrupção atrai a aplicação de diversas normas jurídicas de caráter sancionatório aos casos concretos, inclusive relativos a tratados internacionais, diversas das quais meramente morais. Procura demonstrar que o nepotismo transgreda essencial e historicamente no Brasil o postulado republicano e a democracia. Além de afrontar princípios constitucionais norteadores da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência), o nepotismo é uma prática que beneficia um indivíduo ou um grupo, em detrimento dos demais.
JANAÍNA RIGO SANTIN LEONARDO CARDOSO (2016)	É possível identificar na figura do nepotismo, o qual se apresenta como base da política tradicional, as manifestações do coronelismo e do clientelismo. Assim, sobre uma visão histórica e dedutiva, o nepotismo é fruto das relações entre poder público e interesses privados (coronéis, oligarquias, políticos etc.) iniciadas no período da primeira República e que moldaram o exercício do poder público em todo desenvolvimento jurídico e político nacional.

Fonte: Adaptado pelos autores (2019).

Tourinho (2016) faz uma descrição do nepotismo destacando a falta de avaliação de competências na contratação dos indivíduos por parte de quem pratica tal ato. As pessoas que mantêm laços de parentesco com a autoridade, acabam sendo beneficiadas e ganham vantagem em relação aos profissionais realmente qualificados. Desse modo, essa autoridade põe na gerência do Estado indivíduos sem a competência para tal, o que prejudica a gestão pública. Esse fato também é evidenciado no texto de Daniela Pretto (2009) que, além de conceituar a prática do nepotismo de forma semelhante, indaga como esse fenômeno influencia na eficiência e a finalidade do Estado.

Já Oliveira (2017) salienta que tal prática de indicação de parentes na Administração Pública viola os princípios de moralidade e impessoalidade, de acordo com a Constituição de 1988. Seguindo o princípio da moralidade Mello (2004, p. 109) diz que “a Administração e seus agentes deverão agir dentro de uma conformidade de princípios éticos, e sua violação implica na violação do próprio Direito”. Nesse sentido, Oliveira (2017) repassa que a prática do nepotismo infringe os fundamentos éticos, o que acarreta na infração da própria lei. Além disso, o princípio da impessoalidade segundo Meirelles (2008, p. 93) “representa apenas o clássico princípio da finalidade, que determina ao administrador público que a prática de seu ato seja somente para o seu fim legal. E o fim legal é aquele que a norma indica como intenção do ato, de maneira impessoal”. Assim, seguindo o pensamento de Oliveira (2017), o nepotismo descumpra tal fundamento no ponto em que seu agente deixa de ter conduta impessoal quando beneficia um parente ou amigo.

Baima (2017) por sua vez realça a resolução nº 7, de 2005, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e súmula vinculante nº 13, de 2008, do Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto mecanismos criados com a finalidade de abordar o nepotismo e jurisprudência que busca inibir tais atos. Nessa perspectiva, observa-se, mesmo que as práticas nepotistas, por natureza, violem os princípios da Administração Pública, ainda se busca a elaboração de outras

ferramentas de vedação a tais condutas. “Não haveria a necessidade sequer de normas que vedassem o nepotismo, uma vez que os princípios constitucionais e doutrinários da Administração Pública seriam autoaplicáveis e vedariam essa prática que os ferem” (BAIMA, 2017, p. 53).

Na perspectiva de Ribeiro (2004), as indefinições de limites que separam os cargos políticos dos cargos técnicos, bem com a ausência de fronteiras entre o público e o privado, abrem caminho para atitudes arbitrárias e clientelistas, contribuindo para consolidar o nepotismo na cultura política do país. “Essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida, a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado” (FRANCO, 1997, p. 131). Diante disso, compreende-se que tais atos fazem prevalecer a cultura patrimonialista que se sobrepôs a todas as outras formas de gerência estatal.

Acompanhando esse pensamento, Oliveira (2017, p. 157) faz uma correlação entre o nepotismo e a corrupção. “O nepotismo tem íntima relação com a corrupção, pois se constitui em forma de apropriação do patrimônio público pelo privado, por grupos que utilizam o Estado em processos de troca de favores, negociação de benefícios relacionados a cargos ou funções públicas [...]”. Nesse sentido, o nepotismo como parte da corrupção, é um dos maiores problemas que a Administração do Estado brasileiro vem sofrendo nos últimos anos.

Por fim, Santin e Cardoso (2016) apresentam o nepotismo como base da política tradicional, ilustrado no coronelismo e no clientelismo. Embora, atualmente a figura do coronel esteja sumindo, nos pequenos municípios brasileiros ainda prevalece o controle de oligarquias políticas e seus interesses frente a Administração Pública. Além disso, o clientelismo, sob uma perspectiva personalista, induz o comando do Estado nas mãos da elite política e de suas ambições pessoais, enfraquecendo as instituições brasileiras. Assim, o que une esses dois tipos de nepotismo é ideologia individualista e a contínua dominação eleitoral.

Diante do que foi apresentado, percebe-se que ambos os autores visualizam nepotismo como um fenômeno presente no cotidiano brasileiro e como um problema a ser enfrentado pela Administração Pública. Dado que, diante da legislação existente que visa inibir tal prática, essa se torna, cada vez mais, recorrente no ambiente-administrativo do País.

5 CONCLUSÃO

Estudar o nepotismo como um fenômeno recorrente na Administração Pública não é uma tarefa fácil, uma vez que é termo amplo para o qual se atribuir inúmeros outros significados. “Atualmente, a maioria das pessoas usa o termo mais estritamente para se referir não apenas à contratação de um parente, mas à contratação de alguém que é tremendamente incompetente – embora a rigor se tenha de convir em que empregar um parente é nepotismo independentemente de ele ser ou não qualificado” (BELLOW, 2006, p.22).

Assim, embora, histórico e juridicamente o significado de nepotismo esteja relacionado aos laços familiares, hoje essa definição não está restrita a isso. “Numa acepção moderna, o significado de nepotismo está associado ao favoritismo em decorrência do parentesco” (OLIVEIRA, 2017, p. 515). Logo, dentro do favoritismo, o termo “nepotismo” ganha outros significados mais complexos de serem explicados.

A fim de atender ao objetivo geral do trabalho, analisou-se a discussão da percepção de autores sobre as práticas nepóticas na Administração Pública brasileira. Logo, com essa discussão, contribui-se para uma visualização desse evento no âmbito político-administrativo do país, atingindo os objetivos determinados.

Nesse sentido, compreende-se o nepotismo como a imagem de uma cultura patrimonialista que reside, fortemente, no Estado brasileiro. Tal cultura, que viola os princípios constitucionais da administração estatal (principalmente os princípios da impessoalidade e moralidade) reproduz-se de outras formas, como o clientelismo, coronelismo (oligarquias locais) e populismo, além de sua estreita relação com a corrupção.

Numa tentativa de inibição de tais condutas foram elaborados leis e jurisprudência, como a súmula vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal (STF). Porém, bem mais que leis, é necessário o desenvolvimento de uma educação de coletividade baseada na democracia, a fim de dar suporte as instituições brasileiras no combate de práticas nepóticas e nocivas a sociedade.

Como limitação desse estudo, destaca-se a utilização pequena da quantidade de autores que discutem o tema no país e a escassez de trabalhos fora da área do Direito Administrativo. Para tanto, indica-se, a futuros estudos, uma pesquisa mais aprofundada que utilize um número maior e diferenciado de autores.

REFERÊNCIAS:

AVELAR, L. Entrevista. In: A. DINES; F. FERNANDES JUNIOR e N. SALOMÃO.

Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil. Visões do Executivo. v.3, São Paulo: Editora 34, 2000. p. 55-71.

BAIMA, T. R. **O NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** 2009. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Palhoça, 2009.

BELLOW, A. **Em louvor do nepotismo: uma história natural.** São Paulo: A Girafa Editora, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público.** Ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan.-abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público,** V. 48 (1), 1997

BRESSER PEREIRA, L. C. In Pinheiro, W. S. (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público,** v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

COLUSSI, E. L. **Estado Novo e Municipalismo Gaúcho.** Passo Fundo: Ediupf, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/component/content/article?id=13253:o-que-e-nepotismo>. Acesso em 23 abr. 2019.

CORTELLA, M. S.; BARROS FILHO, C. **Ética e Vergonha na Cara!** Campinas: Papirus 7 Mares. 2014.

DE PAULA, A. P. P. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Campinas. São Paulo: 2003.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001. E-book.

FONTELLES, M. J. et al. **Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa**. Trabalho realizado no Núcleo de Bioestatística Aplicado à pesquisa da Universidade da Amazônia. UFG, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRANCO, M. S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4ª ed. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1997.

GERHARDT, T. E; SILVEIRA; D. T. **Métodos de Pesquisa**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. E-book.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRAHAM, R. **Clientelismo na cultura política brasileira: o Toma lá, dá cá**. Obtido via banco de dados Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial. 1999. Disponível em: <https://web.braudel.org/braudel-papers/ed-15-toma-la-da-ca/>. Acesso em: 25 abr.2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, C. A. Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, A. A. Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção. **Revista da CGU**. Brasília, 9 (14), 511-533, jan.-jun. 2017.

OLIVEIRA, F. F. **Vedação do nepotismo na Administração Pública e indicação de pessoas na terceirização; conflito direto com os princípios da moralidade e impessoalidade**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58578/vedacao-do-nepotismo-na-administracao-publica-e-indicacao-de-pessoas-na-terceirizacao-conflito-direto-com-os-principios-da-moralidade-e-impessoalidade>. Acesso em: 26 mai. 2019.

PALUDO, A. **Administração pública para auditor fiscal da receita federal e auditor fiscal do trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PRETTO, D. **Nepotismo na administração pública brasileira: a questão dos cargos em comissão e a súmula vinculante número 13**. 2009. 74 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

RIBEIRO, P. R. R. As fronteiras mal demarcadas do público e do privado no Brasil: a prática do nepotismo na administração pública brasileira. **Outros Tempos**. Maranhão, v. 01, p. 74-93, 2004.

SANTIN; J; CARDOSO, L. Nepotismo e práticas clientelísticas: uma visão histórica do poder local no Brasil. **Estudos Históricos**. Uruguai, Ano VIII, n. 16, jul. 2016.

SETTI, G. A. M. (2011). **Alcances e limites da reforma do Estado e da reforma Administrativa no Brasil e na Argentina:** um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. 2011. Tese de doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas, Universidade de Brasília, 337 p.

SILVA, A. C. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais.** Cuiabá, 2015.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4ª ed. ver. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, T. A. **Conceitos e evolução da administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo.** In: VIII Seminário Internacional sobre desenvolvimento regional, Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios. 2017. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante nº 13. Proibição do nepotismo no âmbito dos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e Municípios.** 2008.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

TOURINHO, K. S. **O Nepotismo na Administração Pública.** Disponível em:

<http://conteudojuridico.com.br/artigo,o-nepotismo-na-administracao-publica,55962.html>. Acesso em: 10 abr. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 9 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. São Paulo: UnB, 2004. E-book.

WOLKMER, A. C. **História do Direito no Brasil.** ed. 7, Rio de Janeiro: Forense, 2014.