

NEPOTISMO E PRÁTICAS CLIENTELÍSTICAS: uma visão histórica do Poder Local no Brasil

*Nepotism and patronage practices: a historical overview in the Local Government in
Brazil*

Janaína Rigo Santin¹
Leonardo Cardoso²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar as principais práticas políticas existentes no Brasil pós Constituição Republicana de 1891, ligadas ao poder local. Busca-se investigar, mediante uma pesquisa teórico-bibliográfica, com uso do método histórico e dedutivo, o resultado que a reprodução ininterrupta de práticas coronelísticas, clientelísticas e patrimonialistas ocasiona no exercício do poder político do país. Tenciona-se demonstrar a manutenção de tais práticas mesmo em um período democrático pós Constituição Federal de 1988, em especial quando se verifica a proibição do nepotismo na gestão pública brasileira, com a edição em 2008 da Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal e do Decreto Federal n. 7.203/2010. Assim, o artigo problematiza as dificuldades de impedir práticas clientelísticas em um país imaturo democraticamente, o que pode contribuir para a prática do nepotismo e da apropriação privada da coisa pública, bem como para a violação dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Palavras-chave: Descentralização. Federalismo. Nepotismo. Poder.

Abstract: This paper analyze the political practices in Brazil after the 1891' Republic Constitution, linked to the local government. The aim is to investigate, through a theoretical and bibliographical research, using the historical and deductive method, the result that the uninterrupted clientelistic and patrimonial practices causes the exercise of political power in the country. It is intended to demonstrate the maintenance of such practices even in a democratic period post 1988' Federal Constitution, especially when there is a prohibition on nepotism in the Brazilian public administration, with Precedent no. 13 of the Supreme Court and the Federal Act n. 7203/2010. Thus, the article discusses the difficulties of preventing clientelistic practices in an immature country democratically, which can contribute to the practice of nepotism and the private appropriation of public affairs, as well as for the violation the impersonality and administrative morality principles.

Keywords: Decentralization. Federalism. Nepotism. Power

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A implantação do federalismo pós Constituição Republicana de 1981 na realidade brasileira, como forma de liberdade frente à centralização política do modelo unitário imperial, torna-se de grande relevância, uma vez que é a responsável por

¹ Pós Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa, com apoio CAPES. Doutora em Direito pela UFPR. Mestre em Direito pela UFSC. Advogada e Professora Titular da Universidade de Passo Fundo, docente permanente do Programa de Mestrado em Direito e do Doutorado e Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo-RS. Professora da Universidade de Caxias do Sul. E-mail: janainars@upf.br

² Aluno da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Bolsista de iniciação científica FAPERGS. Email: leonardoc7@live.com

descentralizar o poder e modificar a forma de dominação e organização vigente. Entretanto, o federalismo e a descentralização imposto constitucionalmente implementou uma organização de Estado estranha e incompatível com a realidade vivenciada no país na época, o que teve como resultado imediato o fortalecimento das oligarquias locais, em um poder de fato, mas não de direito. Este fortalecimento, por sua vez, é atrelado diretamente com o domínio exercido pelos governadores no período denominado como República Velha, em uma política de alianças entre o poder local e o poder estadual.

As relações entre poder público e interesses privados no período da primeira República apresentam à realidade brasileira práticas e concepções políticas que se tornaram verdadeiras patologias no exercício do poder público em todo desenvolvimento jurídico e político nacional. Algumas destas práticas históricas como, por exemplo, o coronelismo, já não está mais presente da forma como se apresentava anteriormente, em especial fruto da urbanização e da industrialização, que minaram o poder do coronel, antes pautado no latifúndio e na propriedade rural. Outras, porém, apesar de vedadas, ainda são passíveis de constatação nos mais diversos campos da vida política, como são os exemplos do clientelismo e o personalismo, em especial observadas na prática do nepotismo pelas instituições jurídicas e políticas brasileiras.

Assim, o presente artigo, pelo método histórico e dedutivo, procura problematizar esta herança clientelística e suas expressões mais características, como a questão do nepotismo na administração pública. Percebe-se que falta de participação política do cidadão brasileiro contribui para manutenção de tais práticas de apropriação privada da coisa pública e é resultado de uma herança que acompanhou as mudanças no país desde a primeira República. Em um primeiro momento fruto do analfabetismo, da violência política e do voto de cabresto. Posteriormente, fruto da violência e da repressão dos “anos de chumbo”, resultados da ditadura advinda em 1964 e que perdurou pelos próximos vinte anos. Deste modo, a evolução jurídico-política brasileira não favoreceu o florescimento de uma cultura participativa e de controle social, muito pelo contrário.

A descentralização do poder e o federalismo pós Constituição Federal de 1988, a qual elevou o Município a ente federativo, devem ser analisadas a partir da perspectiva

contemporânea de um Estado Democrático de Direito. Deste modo, diferente do que ocorreu na Primeira República, a descentralização e municipalização da Nova República busca combater as heranças políticas de caráter negativo, florescendo novas práticas participativas e de poder local, agora ligado a um Estado Democrático de Direito. Sendo assim, fomenta a democracia e aproxima o povo do poder público, para que se desenvolva o pensamento coletivo e, deste modo, faça surgir um contraponto às práticas clientelísticas e de apropriação privada da coisa pública.

1. A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891 E FEDERALISMO

A trajetória constitucionalista brasileira, ao ser analisada de uma perspectiva histórico-evolutiva, possibilita a constatação de algumas “peculiaridades” em seu desenvolvimento, as quais são passíveis de apuração desde seu surgimento, no período imperial. Coronelismo, clientelismo e mandonismo³ na gestão da coisa pública são alguns exemplos de concepções políticas facilmente evidenciadas nessa trajetória, sendo que, de forma direta ou indireta, essas antigas concepções deixaram suas marcas na

³ Segundo José Murilo de Carvalho, coronelismo é um sistema político caracterizado por uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. Um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo estadual e os coronéis locais. O governo estadual garantia, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. Por sua vez, o coronel hipotecava seu apoio ao governo estadual, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. Assim, segundo o autor, o coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. Já o mandonismo refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. Para o autor, a história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania. Por sua vez, José Murilo de Carvalho identifica o clientelismo como um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Para o autor, não há dúvida de que o coronelismo envolve relações de troca de natureza clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo. Clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo. (CARVALHO, 2016)

realidade política, jurídica e social do país, tendo como decorrência a uma contínua reprodução ao longo de toda memória político-jurídica nacional.

A proclamação da República brasileira, em 1889 e, posteriormente, a elaboração da Constituição Republicana em 1891, criada com suas raízes na busca do ideal liberal, apresenta-se como um ponto de ruptura do absolutismo imperial lusitano, o qual tem como marcas principais, para seu declínio, a crítica – inicialmente feita pelo manifesto republicano – ao suporte ideológico do sistema, isto é, a crítica realizada quanto à legitimidade do Estado monárquico imperial absolutista no território brasileiro. Além do manifesto, destacam-se as reivindicações e lutas de algumas camadas sociais frente ao Império, ressaltando-se os problemas de cunho econômico e militar, a falta de eleições diretas e a exigência da abolição da escravidão, a qual ia de encontro aos ideais liberais da época (ROCHA, 1995).

No que tange ao liberalismo brasileiro, Antônio Carlos Wolkmer afirma que foi concebido não em virtude de um processo revolucionário, mas sim por vontade do governo e da elite dominante que o sustentava. Tratava-se de 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 (WOLKMER, 2014, p. 81)

O liberalismo, enquanto ideologia, nasceu como doutrina libertadora que representava a queda do absolutismo frente à ascensão burguesa. Já no Brasil, como bem pontua Antônio Carlos Wolkmer, o Liberalismo

expressa a “necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias”, processo este marcado pela ambiguidade da junção de “formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquico”, ou seja, a discrepante dicotomia que irá perdurar ao longo de toda a tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas. [...] Do mesmo modo, o discurso sobre a democracia projetava-se como imaginação simbólica, destituído de historicidade real, pois, lembra Débora Saes, “o liberalismo político das oligarquias fundava-se numa concepção da democracia representativa sem nenhuma relação com a representatividade da vontade popular; tratava-se, ao contrário, de uma concepção elitista que negava às massas incultas a capacidade de participação no processo decisório e atribuía aos homens letrados a responsabilidade exclusiva do funcionamento das instituições democráticas. No fundo, as oligarquias definiam a democracia como uma espécie de clube aristocrático do qual as massas rurais e urbanas deveriam ser descartadas em virtude de sua ignorância, incapacidade e imaturidade” (2003, p. 127-128).

De modo significativo, Antônio Carlos Wolkmer apresenta um aspecto relevante na transição do Império para República ao afirmar que “mais uma vez, como já tinha ocorrido com a Independência, à República foi proclamada de ‘cima para baixo’, fundada no ideário positivista-castrense e na completa exclusão do povo” (2014, p.114). Desta forma, a falta de participação popular no processo de desenvolvimento político-jurídico republicana torna-se indispensável para compreender o posterior “rumo” tomado pela República brasileira.

A busca pela descentralização do Poder em contraponto à centralização existente no Império, pautada por um estado unitário com reforço no poder central e no Poder Moderador, foi um dos fatores que levou a Assembleia Constituinte a ter como modelo a Constituição dos Estados Unidos da América, enquadrando o Brasil na prática liberalista americana, na qual o modelo organizacional era o Federalismo. Nesse sentido é possível afirmar que os

constituintes de 1891 associaram imediatamente o pensamento republicano com a ideia de federação. [...] Uns, por influência americana, achavam que daria bons resultados, porque tinha aprovado nos Estados Unidos. Esqueceram-se de que a origem da federação americana era “contratual” e não “institucional”. Outros queriam apenas enfraquecer o governo central em proveito de suas próprias oligarquias estaduais. O que não perceberam, é que estavam criando uma federação com Estados em desenvolvimento econômico, político e social díspares, sem procurar estabelecer os mecanismos financeiros capazes de anular estas diferenças (TRINDADE, 2004, p.176).

A controvérsia federativa nacional tornou-se, desta maneira, o oposto do que ocorrera nos Estados Unidos, pois lá quem cedeu sua soberania para a união foram os Estados. No Brasil o que ocorreu foi o contrário, haja vista que quem cedeu sua soberania foi o governo central em prol da descentralização do poder. (ROCHA, 1995).

Por ter sido implantado em um ato institucional, o federalismo brasileiro ocorre sem a existência de uma análise prévia da realidade social da população. Desta forma, a federação brasileira, logo em seu início, apresenta-se como um paradoxo entre o “Brasil formal” e o “Brasil real”, sendo assim, não atendia aos anseios populares, mas sim as vontades das minorias, isto é, das elites dominantes, na época caracterizada pelas oligarquias agrárias, ligadas ao latifúndio.

No que diz respeito ao texto Constitucional republicano de 1981, apresenta dois pontos relevantes para breve análise. Como primeiro deles surge o fato de garantir somente os chamados “direitos de primeira dimensão”, sendo basicamente a garantia de liberdades individuais. O texto não fazia qualquer referência à garantia ou proteção dos direitos sociais dos indivíduos. Como segundo ponto destaca-se a “adoção” do federalismo no Brasil a partir dos moldes norte americanos, sendo que este surge como principal “inovação”, a qual visava que os Estados “recém-criados” passariam a receber muita autonomia, tornando extremamente vasto seu âmbito de atuação (TRINDADE, 2004).

A ruptura da centralização imperial ocasionada pela adoção formal do federalismo na Constituição de 1891 acaba por ter influência direta nas relações de poder entre estados membros e poder local, uma vez que o Estado passa a ter grande poder sobre os municípios, os quais se encontravam, na época, sob o domínio do coronel. O poder saiu das mãos do centro para ser pulverizado nos estados, em uma política de alianças e compromissos com o poder dos coronéis locais. Havia uma retroalimentação do poder entre governo estadual e municipal para garantir sua permanência, em detrimento dos interesses dos cidadãos. Nas palavras de Trindade:

O federalismo rompe com o sistema de relação direta entre os detentores do poder local e o centro de poder nacional prevalecente no Brasil Império. Na República, os governantes de estado são eleitos e detêm uma grande soma de poder que lhes advém do próprio texto constitucional; dirigem e controlam a política do estado a partir de poderosas máquinas partidárias estaduais. Nesse processo, os coronéis, nos municípios, têm funções estratégicas (TRINDADE, 2004, p.177).

Desta forma, redefinido pelo federalismo surge, no âmbito municipal, um poder privado local, exercido por um “titular” de alto padrão econômico, o qual é detentor de grande influência e uma dominação quase absoluta em seu território. Trata-se do poder local exercido pelo coronel.

2. CORONELISMO E PODER LOCAL

A vitória do federalismo republicano em relação ao poder centralizador monárquico – na República Velha – trouxe para realidade brasileira uma predominância do poder estadual frente ao poder federal e o municipal. Desta maneira, os beneficiados

com esta mudança foram as oligarquias existentes na época, criando uma espécie de “política dos governadores”. Nas palavras de Colussi:

O aparente enfraquecimento do poder central determinou novas formas de relacionamento entre as diversas facções da classe dominante. Estamos-nos referindo aos arranjos políticos estabelecidos entre os diversos níveis da oligarquia agrária brasileira por meio da política dos governadores, em cuja base se encontrava o coronelismo enquanto fator de respaldo eleitoral à política dos estados (COLUSSI, 1996, p. 15).

O considerável aumento do poder estadual frente aos demais teve como resultado imediato uma distorção do ideal que realmente se buscava no federalismo, que seria descentralizar para democratizar o país e aproximar as decisões políticas daqueles diretamente atingidos por elas, os cidadãos. Sendo assim, ao invés de objetivar um desenvolvimento dos estados e municípios, o que ocorreu foi o surgimento de uma “política de compromissos” a qual visava unicamente benefícios de cunho particular e personalístico. O governador contava com o apoio dos líderes locais – os quais tinham contato direto com a população – para que desta maneira ele pudesse permanecer no controle do Estado; em contraponto o próprio governador apoiava o domínio dos coronéis no âmbito local, formando assim um ciclo vicioso que se retroalimentava para manutenção do poder. (JANOTTI, 1981). Assim, a “política dos governadores” consistia em:

entregar cada Estado federado, como fazenda particular, à oligarquia regional que o dominasse, de forma a que esta, satisfeita em suas solicitações, ficasse com a tarefa de solucionar os problemas desses Estados, inclusive pela dominação, com a força, de quaisquer manifestações de resistência. O Brasil era dividido em tantos feudos, reconhecidos no centro, quantos os seus Estados federados. Um acordo entre as oligarquias e o centro permitia a este governar em paz, comprometendo-se a não imiscuir nos assuntos peculiares aos Estados, assuntos que seriam resolvidos segundo os interesses de cada uma das oligarquias assim oficialmente instaladas. Para isso, aquelas oligarquias ou organizavam forças irregulares próprias, à base de um banditismo semifeudal, ou valiam-se de organizações policiais assemelhadas em tudo e por tudo a verdadeiros exércitos regionais (SODRÉ, 1979, p.304).

Ou seja, a Constituição de 1891 foi a responsável por criar e organizar os municípios no território brasileiro, disponibilizando e garantindo autonomia em suas decisões no que se refere a assuntos de seus interesses peculiares. Entretanto, o texto ambíguo do legislador, ao se referir a “interesses peculiares”, acabou prejudicando a autonomia municipal e favorecendo o poder das oligarquias locais, uma vez que a interpretação feita visava muito mais o interesse individual de quem detinha o poder, do que o real interesse do município e de sua população (TRINDADE, 2004).

Deste modo, o federalismo brasileiro, ao instituir no país a descentralização do poder, ocasionou uma ruptura no paradigma da época. De um estado unitário com poder central forte passou-se a um estado federal, com vistas a transferir o poder do centro para as bases. Ao descentralizar via constituição o poder, com vistas a uma “imaginária” melhoria, 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 esta feita no âmbito local e tendo o Coronel como figura de controle deste poder. Segundo Julian Freund, no domínio tradicional “a autoridade não pertence a um superior escolhido pelos habitantes do país, mas sim a um homem que é chamado ao poder em virtude de um costume (...) ele reina, pois, a título pessoal, de sorte que a obediência se dirige à pessoa e se torna um ato de piedade” (FREUND, 1987, p. 168).⁴

O coronelismo não se refere a uma continuação ou sobrevivência do poder privado existente anteriormente, mas é uma maneira de exercício deste mesmo poder. Sendo assim, o coronelismo é visto como um sistema que foi fruto de um fato político – federalismo – o qual foi implantado em uma estrutura econômica e social em desenvolvimento, a qual era incapaz de se adaptar as mudanças propostas como forma de substituição ao poder imperial centralizado (LEAL, 1975).

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).

Tendo em vista as relações de interdependência criadas entre o detentor do poder no âmbito local – coronel – e a sociedade civil residente nas áreas de dominação, o fenômeno do coronelismo apresenta, no período de sua duração, diversas peculiaridades como, por exemplo, a proteção que o coronel disponibilizava para aqueles que lhe eram

⁴ Nesse sentido importante a contribuição de Raimundo Faoro na questão do patrimonialismo no poder político brasileiro. Para o autor, o Brasil seguiu o modelo político português ao implantar um capitalismo de Estado de natureza patrimonial. Assim, a colonização foi um empreendimento capitalista e mercantilista conduzido pelo monarca português e por um estamento burocrático, em um modelo que se retroalimentava, mas que, posteriormente, tornou-se independente do próprio rei. O patrimonialismo do estamento, oligarquia que representava uma minoria dissociada do resto da população analfabeta e sem posses, era quem dominava o poder político. Uma elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação. (FAORO, 2001)

fiéis. Neste ponto Edgard Carone aponta algumas características desta forma de dominação ao afirmar que

O fenômeno do coronelismo tem suas leis próprias e funciona na base da coerção da força e da lei oral, bem como de favores e obrigações. Esta interdependência é fundamental: o coronel é aquele que protege, socorre, homizia e sustenta materialmente os seus agregados; por sua vez, exige deles a vida, a obediência e a fidelidade. É por isto que o coronelismo significa força política e força militar (CARONE, 1969, p. 67).

O coronel, para garantir sua dominação, possuía ainda suas próprias milícias, já que ter força militar é elemento essencial dessa forma de poder local. Desta maneira, a obediência e fidelidade da população frente ao coronel poderia ser cobrada ou exigida por meio da força, quando necessário. (CARONE, 1969)

Visto o exposto acima é possível perceber que o Município, na República Velha, não tinha nenhuma autonomia, mas sim era uma unidade utilizada pelos governadores para compra de votos. Veja-se:

O município não era entendido como uma unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como o local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitoreiros (COLUSSI, 1996, p. 17).

De fato, no tocante à utilização indevida da máquina pública para interesses pessoais, uma das principais formas de manter a continuidade do sistema dava-se mediante a compra de votos e da violência política, práticas estas que acabaram sendo conceituadas como “votos de cabresto”. Assim, a compra de votos, nas relações de compromissos recíprocos entre coronéis e governadores, não era a principal “moeda de troca” para sustentação desta forma de organização estatal. O poder militar dos coronéis, com suas milícias e capangas, fazia com que o simples apoio tácito de não rebelar-se contra o governo fosse uma importante ferramenta para vencer as eleições. Sob violência política não havia como florescer a oposição. (CARVALHO, 2016) Além disso, importa registrar que a fraude as eleições era uma prática constante, com eleitores “mortos” votando, votos contabilizados inúmeras vezes pelo mesmo eleitor e urnas que “sumiam”. (LEAL, 1975)

O coronelismo, porém, foi um fenômeno datado, isto é, teve início – com o federalismo da constituição republicana – meio – com o período onde compromissos recíprocos entre coronéis e governadores eram predominantes – e fim. O exaurimento do coronelismo inicia no fim da Primeira República e ocorre em virtude de problemas econômicos. 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. A partir disso ficou flagrante “a escassez orçamentária dos municípios, determinada pela pobreza econômica da maioria deles, comprova que as poucas obras e serviços desenvolvidos tinham como sustentáculo verbas vindas quase sempre da esfera estadual” (COLUSSI, 1996, p. 23). Desta maneira, o despreparo orçamentário dos municípios ocasionou uma intervenção do poder federal, o qual visava controlar a crise e centralizar, novamente, o poder.

A intervenção federal ocorreu mediante uma nova organização na máquina estatal. O executivo federal passou a novamente centralizar o poder, limitando a autonomia dos Estados. Em 1932 Vargas edita o Código Eleitoral e cria a Justiça Eleitoral, com vistas a moralizar as eleições no país e impedir a violência política.

Entretanto, o coronelismo não perdeu suas forças em um único ato do governo central, mas sim gradativamente. Cada mudança ocasionada pelo executivo repercutia na esfera estadual e municipal, sendo assim, a reforma constitucional – a qual retirou a atribuição estatal de legislar sobre os municípios – e a revolução de 1930 – que representou a ocupação institucional da União nos locais onde a dominação ocorria através do poder privado local – foram os fatores predominantes na desconstrução do modelo coronelista no Brasil.

3. CLIENTELISMO E PERSONALISMO NO USO DO PODER POLÍTICO.

O uso do poder político, no Brasil, sempre apresentou peculiaridades. Dentre as diversas peculiaridades encontradas, o clientelismo destaca-se por possuir caráter inteiramente personalista. A pessoalidade é eminente nas relações entre os indivíduos. O

problema é quando essa característica é mantida no exercício do poder político, o qual deveria ser um *munus publico*, e não privado. É preciso, ao assumir uma função de governo, adotar uma racionalidade diferenciada, ou seja, agir a partir do princípio da preponderância do interesse público perante os interesses privados. Assim, adotar uma política personalista é ir de encontro a esse ideal, ter como fim imediato a predominância do interesse pessoal frente ao interesse público, comprometendo, deste modo, a utilização da máquina estatal.

Tendo em vista a contínua reprodução da prática clientelista na história brasileira, torna-se de suma importância um breve conceito para que seja possível compreender as relações criadas entre os indivíduos. Lúcia Avelar assim conceitua o clientelismo:

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 particularística 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).

Em um breve recorte histórico é possível perceber que a prática do clientelismo atravessa toda trajetória jurídico-política do país. Surge no Brasil Império e encontra terreno fértil com o modelo federativo e a descentralização do poder adotada pela primeira República em 1889 – sendo os chefes locais – coronéis – os possuidores desta forma de dominação tradicional em seus municípios. Desta maneira, os indivíduos identificavam no coronel a figura do Estado. Mesmo com a centralização do poder realizada por Vargas em 1930 essa prática ainda manteve sua existência, “adaptando-se” a realidade do momento e se perpetuando até os dias atuais.

Deste modo, Lúcia Avelar faz referência à ininterrupta prática clientelística no Brasil ao afirmar que

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).

Diante disto, Antônio Carlos Wolkmer apresenta um aspecto relevante das Constituições brasileiras, em que “o constitucionalismo brasileiro nunca deixou de ser, na trajetória do nosso republicanismo, o contínuo produto da ‘conciliação-compromisso’ entre o patrimonialismo autoritário modernizante e o liberalismo burguês conservador” (WOLKMER, 2014, p.124). Isso posto, o autor firma a ideia de que, apesar dos avanços jurídicos, os compromissos recíprocos de caráter pessoal continuam a existir.

A prática de troca de favores tem como principal alvo pessoas com baixo nível de escolaridade, número ainda muito significativo no país. Desta maneira, a falsa ideia de benefício com a alienação do voto faz com que se abandone o ideal de cidadania, perdendo, em parte, a legitimidade da democracia representativa.

Por sua vez, a ideologia individualista que impera como um dos paradigmas da sociedade brasileira atual encontra na “troca de favores” grande aceitação social, uma vez que ao ter benefício com a prática clientelística o indivíduo – eleitor – não considera a mesma uma transgressão, mas sim algo “natural”, prejudicando, desta forma, o exercício do poder político com vistas a atingir o interesse público, da coletividade.

Ainda, no que diz respeito ao clientelismo, é possível identificar a figura do nepotismo, o qual se apresenta como base da política tradicional e é uma das manifestações do clientelismo. Deste modo, ao dar um emprego para um familiar o autor da prática clientelística garante a continuidade dos laços, o que permite a continuidade dos favores de cunho pessoal (AVELAR, 2000). Entretanto, atualmente desdobra-se uma grande luta jurídica para acabar com o nepotismo nas instituições jurídico-políticas brasileiras. É o que se verá a seguir.

4. CLIENTELISMO E A LEI ANTINEPOTISMO NO SÉCULO XXI

O nepotismo, visto como fruto das práticas clientelísticas da política brasileira e como forma de manter a dominação, ou manter-se em determinado cargo na administração pública, é uma patologia que, assim como o clientelismo, atravessou toda

vida jurídica e política do país. Em contraponto a tais práticas, com a promulgação da Constituição de 1988 passou-se a encontrar no ordenamento jurídico brasileiro diversas vedações, tendo em vista sua incompatibilidade com os valores republicanos e com os princípios da Administração Pública adotados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em especial o princípio da impessoalidade e da moralidade.

Para o Conselho Nacional de Justiça, órgão máximo de controle do poder judiciário no país, tem-se o seguinte conceito de nepotismo:

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 a 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, 2016).

Visto isso, torna-se indispensável destacar que dentre os diversos textos legais que visam à proibição do nepotismo na administração pública brasileira há dois, em especial, que ganham relevância e serão objeto de análise no decorrer deste tópico, sendo um deles a Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal, aprovada em 21 de agosto de 2008, a qual proibiu o nepotismo nos três poderes, em todos os entes federativos, e o outro Decreto federal nº 7.203/2010, válido para todos os órgãos da administração direta e indireta da União.

No tocante a administração pública federal o ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, utilizando da atribuição a ele conferida pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 84, inciso VI, alínea “a”, o qual dispõe que “compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração pública federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, e buscando coibir a prática nepotista, editou o Decreto federal n. 7.203/2010, o qual regula, em síntese, as vedações existentes para contratações pelos órgãos públicos federais, proibindo a contratação de parentes de autoridades e funcionários para cargos de confiança, de comissão e de função gratificada no serviço público federal, tanto na administração direta quanto indireta. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016)

Por sua vez, em 2008 o Supremo Tribunal Federal editou a súmula vinculante nº 13 a qual visa impedir – não só na administração pública, mas também em todos os demais órgãos do Estado – a prática nepotista, proibindo, também, o “nepotismo cruzado”. Em seu enunciado a súmula referida estabelece a seguinte redação:

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, 2016).

É possível afirmar que os diversos textos legais que coíbem a prática do nepotismo encontram seu fundamento na Constituição Federal artigo 37, e são formas de fortalecer a República brasileira e combater a violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, de maneira que o poder não seja concentrado nas mãos de quem privatiza o espaço público (RIBEIRO, 2016). Deste modo, e por fim, resta destacar que os cargos públicos não são negócios de família, sendo assim, o combate frente a esta prática política objetiva uma melhor “manutenção” da máquina pública tornando o serviço eficiente e seu acesso democrático e igualitário, a serem preenchidos em virtude das aptidões de seus servidores, mantendo-se assim vivo o ideal democrático e republicano positivado na Constituição Federal de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos diversos avanços e melhorias ocasionados por mudanças nos mais diversos campos – como no social, jurídico e político, por exemplo – as conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988 não foram, ainda, o suficiente para apagar as heranças políticas negativas, de uma cultura política de apatia, individualismo e patrimonialismo, práticas nefastas deixadas na sociedade brasileira no decorrer de sua evolução.

Desta maneira, é factível a constatação de que o Brasil é um país muito novo no tocante à democracia e às práticas democráticas e participativas, e necessita percorrer um caminho de amadurecimento de suas instituições. Este caminho, porém, só será percorrido quando ocorrer uma mudança de perspectiva e de cultura política do eleitorado brasileiro. É necessário que se desenvolva o coletivo – em contraponto ao individualismo vigente – para que, através do exercício da cidadania seja possível alcançar a democratização das instituições jurídicas e políticas do país, combatendo práticas clientelísticas nefastas como o nepotismo e a apropriação privada da coisa pública.

No tocante ao Poder local, este pode ser analisado a partir de uma perspectiva contemporânea e democrática, tendo em vista a promulgação da Constituição de 1988, a qual favoreceu a municipalização dos serviços públicos e a participação do cidadão na formação das tutelas jurídicas e políticas. (SANTIN, 2006). Desta maneira o Poder local apresenta-se como uma forma de legitimar o poder político e intensificar a participação comunitária, uma vez que a descentralização do Poder aproxima o cidadão do Estado e oferece a possibilidade de que os indivíduos – participando ativamente da vida política em seus municípios – simultaneamente com o Poder Público, possam se tornar imputáveis pelas transformações que ocorrem em suas vidas em comunidade (DOWBOR, 2008).

Por fim, é por meio do conhecimento, do florescimento de uma cultura política e democrática e da educação que esta melhora poderá ocorrer. Sendo assim, deve ser impulsionada a educação da população, principalmente no que se refere à educação política, pois só assim será possível ser orquestrada a mudança cultural necessária para dar fim à contínua reprodução de práticas negativas no âmbito político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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.

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: 22 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.203, de 04 de junho de 2010. Vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial, Brasília, DF, 04 jun. 2010.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm>.

Acesso em: 22 jan. 2016.

CARONE, Edgard. *A Primeira República (1889-1930)*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1969.

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma discussão conceitual*. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 40, nº 2, 1997.

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext>.

Acesso em: 22 jan. 2016.

COLUSSI, Eliane Lucia. *Estado Novo e Municipalismo Gaúcho*. Passo Fundo: Edupf, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/component/content/article?id=13253:o-que-e-nepotismo>. Acesso em 22 jan. 2016.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3.ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. ed. 2, São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

JANOTTI, Maria de Lourdes M. *O Coronelismo: uma política de compromissos*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RIBEIRO, Juliana Almeida. *O nepotismo e a terceirização de serviços na administração pública. Aspectos polêmicos do Decreto nº 7.203/2010*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2812, 14 mar. 2011. Disponível em:

<<http://jus.com.br/artigos/18657>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

ROCHA, Leonel Severo da. *A democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional*. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1995.

SANTIN, Janaína Rigo. *O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal*. Estudos Jurídicos. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006. p. 72-78.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

TRINDADE, Sergio Luiz Bezerra. Constituição de 1891: as limitações da cidadania na República Velha. Natal: Revista da FARN, v.3 n° 1/2, 2004. p. 175-89.

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

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

Artículo recebido: 22 de enero de 2016

Aprobado: marzo de 2016

Publicado: julio 2016