

**AS FRONTEIRAS MAL DEMARCADAS DO PÚBLICO E DO PRIVADO NO BRASIL: a prática do nepotismo na administração pública brasileira.**

Paulo Roberto Rios Ribeiro (UEMA)

**Prof. Assistente do Departamento de História e Geografia do Centro de Educação, Ciências Exatas e Naturais – CECEN. Doutorando em Políticas Públicas – UFMA.**

**RESUMO:** Análise sobre a problemática que envolve as relações entre as esferas pública e privada tanto no campo teórico, quanto nos seus desdobramentos para a evolução histórica do Brasil. Analisa-se, mais especificamente, a prática do nepotismo – contratação de parentes sem concurso – na administração pública, como um traço constitutivo da permanência do clientelismo e do patrimonialismo na condução do Estado brasileiro. Apesar de alguns avanços legais, o nepotismo apresenta suas conseqüências, em termos estruturais, numa certa privatização do aparelho estatal. O nepotismo se perpetua e se amplia em todas as dimensões, apesar das tentativas da sociedade civil em barrar tal prática. Conclui-se na perspectiva de superação do nepotismo na administração pública; na definição clara dos limites e funções das esferas pública e privada no contexto nacional e na direção da republicanização do Estado, no sentido da constituição de uma esfera pública democrática e transparente no Brasil.

**Palavras-Chaves:** Administração Pública; Nepotismo; Público e Privado; Clientelismo; Estado

**SUMMARY:** An analysis about problems in relations between public and private spheres in the field of theory and discoveries regarding the historic evolution of Brazil. Apart from general aspects, the practice of nepotism - hiring family members for public jobs without any eliminatory testing - is specifically looked at as a permanent trait of traditions that are both patrimonialist and clientelist and part of the running of the Brazilian State. Even considering certain strong advances in legislation, these things continue to make their mark on Brazilian society, in structural terms in the privatization of state structures. Nepotism is perpetrated and it is growing in all of its dimensions despite the great efforts of civil society to try to stop it. The work concludes from the perspective of the overcoming of the practice of nepotism in the conduct of public servants in the three spheres of administration, in a clear definition of the limits and functions of the public and private spheres in the national context and in the direction of a needed and pressing republicanisation of the state in the sense of a constitution of a transparent and democratic public sphere in Brazil.

**Key Words:** Public Administration, nepotism, Public and private, Clientelism, State

“Luis Inácio falou, Luis Inácio avisou  
São trezentos picaretas com anel de doutor  
Eles ficaram ofendidos com a afirmação  
Que reflete na verdade o sentimento da nação  
É lobby, é conchavo, é propina e jetom  
Variações do mesmo tema sem sair do tom  
Brasília é uma ilha, eu falo porque eu sei  
Uma cidade que fabrica a sua própria lei  
Aonde se vive mais ou menos como na  
Disneylândia  
Se essa palhaçada fosse na Cinelândia  
Ia juntar muita gente pra pegar na saída  
Pra fazer justiça uma vez na vida  
Eu me vali deste discurso panfletário  
Mas a minha burrice faz aniversário  
Ao permitir que num país como o Brasil  
Ainda se obrigue a votar, por qualquer trocado  
Por um par de sapatos, por um saco de farinha  
A nossa imensa massa de iletrados  
Parabéns coronéis, vocês venceram outra vez  
O congresso continua a serviço de vocês  
Papai quando eu crescer, eu quero ser anão  
Pra roubar, renunciar, voltar na próxima eleição  
E se eu fosse dizer nomes a canção era pequena  
João Alves, Genebaldo, Humberto Lucena  
De exemplo em exemplo aprendemos a lição  
Ladrão que ajuda ladrão ainda recebe concessão  
De rádio FM e de televisão”.

Herbert Vianna (Paralamas do Sucesso)

## 1. INTRODUÇÃO

No instante em que pipocam incessantemente os flashes das modernas câmeras fotográficas, em que se acendem as luzes dos *câmeraman*, no palco onde se entrecruzam os personagens do público e do privado, embalados pelo som dos Paralamas, assistimos mais um escândalo que mobiliza a opinião do populacho: o todo poderoso senador republicano, Antonio Carlos Magalhães foi pego em flagrante delito bisbilhotando a vida alheia, ao grampear telefones de políticos, de sua ex-namorada, do atual marido dela e de mais algumas pessoas que estavam a lhe importunar ou ameaçar o seu poderio político e econômico nos rincões da capitania baiana.

Esta atitude, que poderia ocasionar a perda do mandato do ilustre político nordestino, foi devidamente arquivada pela Mesa Diretora da Câmara Alta, em mais uma demonstração evidente do método tupiniquim de resolver as questões que envolvem os setores dominantes

da cena política nacional, ressalvadas as exceções de praxe, as quais vêm apenas para confirmar a regra.

Ironicamente, o exemplo mencionado reflete muito bem os termos da discussão conceitual e historiográfica a respeito do que é o público e do que é o privado nestas terras de Vera Cruz. Sabemos que a palavra “público” representa uma clara oposição a palavra “privado”, uma vez que, na vertente lexical do grande mestre Aurélio Buarque de Holanda, significa “relativo ou destinado ao povo, à coletividade, ou ao governo dum país”. Na direção oposta, nosso dicionarista maior diz que “privado” é “não público”.

Essa espécie de dilema histórico não é de hoje. Caio Prado Júnior, paulista de boa estirpe, mas com alma revolucionária, escrevendo há cerca de 70 anos atrás, já o assinalava. Ao proferir o seu grave juízo sobre o papel das elites dominantes na nossa formação econômica e social, Caio Prado às acusa de terem mantido intactas as “grandes e fundamentais questões que se propõem no Brasil desde longas datas”. Para este grande brasileiro, do equacionamento destas questões “depende a integração da nação brasileira nos níveis da civilização deste século em que vivemos”. Da essência do pensamento de Caio Prado, a surpreendente vitória de um retirante nordestino, pode representar a abertura de um novo ciclo histórico na cena nacional, em que a construção da nação brasileira seja a garantia do atendimento dos direitos e das necessidades centenárias de seu povo.

Humanista e democrático, Caio Prado, na sua condição de homem de letras, mas também de ação política militante, exigia uma Nação para os brasileiros, uma construção cívica, apoiada, no dizer do historiador Raimundo Santos, “no tripé formado pela força do trabalhador livre, da opinião pública e dos partidos”. O campo de luta em torno dos desígnios da República era percebido por Prado, que queria a sua “republicanização”, ou seja, a verdadeira constituição de uma esfera pública democrática e transparente em nosso país. Para superar a persistência das mazelas estruturantes da vida nacional, Caio Prado queria desencadear um processo civilizador, republicano e integrador do povo brasileiro.

Buscando em ARENDT (2001, p. 61) a inspiração necessária para dar consecução ao debate que se trava, observamos a autora distinguir e ressaltar a suprema importância do espaço público para a sociedade, quando afirma que “uma vez que a nossa percepção da realidade depende totalmente da aparência, e portanto da existência de uma esfera pública na qual as coisas possam emergir da treva da existência resguardada, até mesmo a meia-luz que ilumina nossa vida privada e íntima deriva, em última análise, da luz mais intensa da esfera pública”.

Para ampliar ainda mais este debate teórico, o conceito de “público” pode remeter também à idéia de “platéia”, um conjunto de pessoas que se torna espectadora de uma peça, de uma novela, de um comício, momentos em que tem controle apenas sobre a sua capacidade de elogiar, através de palmas ou de criticar de maneira veemente, com o uso intensivo de vaís, apupos, gritos ou outras formas de manifestação de desagrado e insatisfação conhecidas.

Esta idéia do público como representação, leva a uma certa passividade no fazer político, levando os seus atores e protagonistas a praticarem toda sorte de manipulações e simulacros, típicos da Era da *Mass Media*. Um olhar arguto sobre esta visão está contido em RIBEIRO (1994, p. 34), para quem

quanto mais se teatralizar a política – quanto mais os cidadãos forem reduzidos a público, a espectadores das decisões políticas -, menor será o caráter público das políticas adotadas, menor seu compromisso com o bem comum, com a res publica que deu nome ao regime republicano. Em suma, quanto mais o governante fizer cena para sua popularidade, menos será republicano, e maior risco correremos de que, esquecendo público pelo publicitário, ele se aproprie da coisa comum para fins privados.

As concepções de RIBEIRO estão coladas aos acontecimentos vividos pela nação brasileira numa importante quadra da nossa história republicana, quando um jovem presidente levou ao paroxismo e ao drama rocambolesco a sua passagem pelo poder republicano. Collor de Mello indeterminou, de maneira esplêndida, o que estamos denominando aqui de fronteiras entre o público e o privado, inclusive no que diz respeito ao nepotismo, ao nomear sua esposa, Rosane Collor, presidente da Legião Brasileira de Assistência.

Mesmo sem ter passado pela experiência cênica profissional, transmudou-se e viveu de criar personagens – atleta, super-homem, bom marido, bom filho, bom irmão -, a fim de dar cabo do seu grande drama moderno. O final da peça nós sabemos qual foi: uma verdadeira tragédia grega, com pitadas de corrupção passiva, ativa, peculatos e improbidades de toda sorte que a música do Paralamas do Sucesso, situada no contexto imediato ao da queda do presidente, representou uma espécie de desabafo da cidadania brasileira, cansada da Era Collor e indignada com aquela que seria chamada de Era dos Anões do Orçamento.

À luz de fatos históricos dessa natureza, faz-se necessário retomar a discussão a respeito dos limites que devem ser estabelecidos entre as esferas pública e privada, trazendo o debate para a compreensão da prática do nepotismo na administração pública, tão antiga quanto revelação da permanência de uma conduta predatória daqueles que dirigem o Estado brasileiro, ao longo de séculos.

Na longa duração do tempo histórico, esta configuração de prevalectimento de um tipo de atitude política das elites dominantes que vlam o Estado brasileiro apenas como sustentáculo de seus interesses materiais, deve ser contraposta a visão geral sobre tais práticas, anunciada por HOLANDA (1998, p.145), que diz “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber”.

Compreender melhor a distinção clara entre o público e o privado requer, como demonstrado acima, utilizar o referencial teórico de Hannah Arendt, em cuja concepção o espaço público corresponde ao local de desempenho e de exibição das qualidades do cidadão. Trata-se de um espaço competitivo e heróico, em que os indivíduos buscam reconhecimento e aplausos. Esta viabilização do espaço público só seria possível nas condições de homogeneidade política e moral das sociedades grega e romana, com revelações inequívocas de valores individuais.

É evidente que a sociedade moderna não se fez homogênea, sob nenhum aspecto. É a modernidade, inclusive, a responsável pela derrocada da noção de público tal como aquela que foi construída pelos clássicos. Esta percepção é bem evidenciada por SENNET (2001, p. 15) ao afirmar que “hoje, a vida pública se tornou uma questão de obrigação formal. A maioria dos cidadãos aborda suas negociações com o Estado com um espírito de aquiescência resignada, mas essa debilitação pública tem um alcance muito mais amplo do que as transações políticas. (...) A diferença entre o passado romano e o presente moderno reside na alternativa, no significado da privacidade”.

A partir desta necessidade de tornar bem distintos esses espaços duais na formação da sociedade e do Estado Moderno, com fulcro na literatura especializada que versa sobre as origens da república em nosso país, tentaremos estabelecer os liames do tempo histórico naquilo que pode significar como rupturas de determinadas ordens existentes, bem como, permanências específicas e contextualizadas de alguns processos relativos à esta formação social e a prevalência de situações estruturais que denotam o atraso na tão sonhada *republicanização* de nossa pátria, tão sonhada pelos brasileiros.

Um fragmento desta perspectiva mais abrangente pode ser visto em Luiz Werneck Vianna, quando este renomado autor afirma que “a emancipação dos interesses da política dos do Estado não o tem feito virtuoso, assim como a desqualificação da idéia de República em favor da de mercado não tem produzido indivíduos dotados de direitos e gozando de iguais

oportunidades na vida”. Muito pelo contrário, enquanto alguns poucos apaniguados continuam a ter privilégios infinitos, a imensa maioria da população padece na miséria e na exclusão social.

Para sair deste tipo de permanência histórica, não resta nenhuma dúvida no ar, temos que proclamar a república mais uma vez, colocando a Política como essência, isto é, diferenciando claramente o que é público e o que é privado e redefinindo o papel do Estado, nos termos, por exemplo do que diz CHAUI (2001, p. 3) “o Estado não é nem pode ser uma grande família nem uma grande empresa: se for, não há política possível. Em outras palavras, a moralidade política se define pelas ações e pelo curso das ações numa lógica nova que não é a da autoridade (como na família) nem a da força (como no mercado), mas a do poder”.

## **2. O NEPOTISMO COMO PRÁTICA HISTÓRICA: o público a serviço do privado**

Desbravada a Terra de Santa-Cruz, mais tarde denominada de Brasil, os portugueses começam a deixar suas marcas indeléveis sobre a grande nação que se constituiria como herança de sua colonização. Na Carta que envia a El-Rei, o escrivão-mor da frota cabralina, Pero Vaz de Caminha, ao seu final, pede a Sua Alteza um favorzinho pessoal nos seguintes termos: “E pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d'Ela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza”.

Ao buscar favorecer o seu estimado genro, Caminha inaugura uma prática que ficará profundamente arraigada na condução da gestão do Estado português colonizador e se perpetuará quando da feitura e desenvolvimento do Estado Nacional brasileiro, quer sob o Império ou sob a bandeira da republicana instalada a partir da quartelada de Deodoro da Fonseca e dos positivistas brasileiros.

Nestes tempos de Caminha, mantida a herança da própria formação social portuguesa, será projetada sobre a colônia em exploração grandes linhas de ação transformando o Estado no patrimônio das elites de então, característica esta muito bem definida por FAORO (1991, p. 171) quando diz que “o cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, uma mina a aproveitar. O senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei – o funcionário será apenas a sombra real. Mas a

sombra, se o sol está longe, excede a figura”. Serão esses cargos avidamente disputados por parentes e aderentes ao longo de toda esta nossa história.

No caso particular do nepotismo, do ponto de vista da sua morfologia, a palavra híbrida (latim e grego) nepotismo é formada pelo radical e também raiz: *nepote* (do latim *nēpos/nipote/nepōtes*, que significa sobrinho/neto/descendente) e pelo sufixo nominal "ismo" que significa "prática de".

A origem da palavra nepotismo remonta à Itália, e expressa a demasiada autoridade que os sobrinhos e demais parentes dos Papas exerceram na administração da Cúria Romana. Era uma determinada acusação dirigida contra os Papas do Renascimento que nomeavam seus sobrinhos (*nipoti*) e vários outros parentes para cargos clericais e administrativos de importância.

Como desdobramento a esse sentido dado pelos italianos, com origem no baixo latim eclesiástico, a palavra nepotismo, ganha um novo paradigma, qual seja, *nepote*, ou sobrinho do Papa. Assim, segundo as fontes clássicas, nepotismo significa a prática adotada pelos Papas do início da Idade Moderna em favorecer, sistematicamente, suas famílias com títulos e cargos, bem como doações.

No tempo moderno tendo como base o sentido adotado acima, nepotismo significa a prática de favorecimento de pessoas preferidas por aqueles que detêm o poder. Nesse diapasão, os atos oriundos da autoridade no intuito de outorgar favores a alguém, é nepotismo. O Minidicionário Sacconi da Língua Portuguesa, reforça estas concepções ao conceituar nepotismo como sendo “proteção escandalosa ou favoritismo deslavado, geralmente a parentes e amigos íntimos”.

No período colonial, via de regra, dadas as enormes dificuldades vividas por Portugal para colonizar o vasto território da *Terra Brasilis*, a Coroa resolveu presentear vários de seus amigos e potentados da Corte, cedendo-lhes imensas porções de terra, transformadas em capitânicas hereditárias. No tempo dos governos gerais, ao chegar ao Brasil, nomeava praticamente toda a família para ocupar importantes cargos.

Ao ser obrigado por Napoleão Bonaparte a fugir de Lisboa e se instalar no Rio de Janeiro em 1808, D. João VI foi um ardoroso defensor e praticante do nepotismo, nomeando seus parentes e até mesmo alguns dos amantes mais famosos da rainha do Brasil, D. Carlota Joaquina. Seu filho e primeiro imperador da nossa terra independente, D. Pedro I, aprendeu bem a lição, mantendo a prática política do pai de nomear parentes e apadrinhados para ocuparem cargos no governo.

Não era apenas na península ibérica que predominava a idéia de que o cargo público era uma propriedade pessoal. Esta concepção estava bastante sedimentada na cultura do Ocidente, haja vista que no Velho Continente a política era levada através da disseminação dessa prática de compra e venda de cargos, considerada como se fosse uma extensão do direito de propriedade, conceito este que ganhava força e legitimidade na sociedade moderna.

Richard Graham, em elogiado trabalho sobre a política clientelista no Império brasileiro, sob o reinado de D. Pedro II, mostra que essa prática representava uma espécie de ideologia de Estado, estruturante da relação do Estado com a sociedade no Brasil da segunda metade do século XIX. Afirma o autor (2003, p. 1) que “de 1840 a 1889, durante o reinado de Pedro II, a ascensão e queda de famílias, clãs e partidos dependeu da distribuição habilidosa de cargos públicos, proteção e favorecimento em troca de lealdade política e pessoal. O poder de obter cargos oficiais para seus partidários ajudava a expandir o círculo do potentado”.

Nessa mesma direção, CARVALHO (2000, p. 26) narra a estratégia utilizada pelas pessoas que compunham essa rede clientelista ao afirmar que “funcionários e pretendentes ao emprego público estavam muito bem informados sobre vagas atuais ou futuras. Sabia-se quando alguém pretendia aposentar-se ou ser transferido, abrindo vaga. Ou que alguém estava doente e teria que ser substituído. Alguns pedidos sugeriam operações complicadas, combinando transferências e demissões para que no fim se abrisse a vaga pretendida”.

Esse intrincado e duradouro sistema de loteamento dos cargos para familiares, apadrinhados e afins, revela, na opinião de GRAHAM (2003, p. 2) que “a família era uma fonte importante de capital político. A partir da família, parentes, agregados e outros dependentes, um senhor rural montava a sua clientela. Um patrão tanto oferecia emprego como protegia seus dependentes da autoridade de outros”.

O Estado, como já observado, se constituía na base de sustentação dessas relações de poder estabelecidas, levando autores como SCHWARTZMAN (1988, p. 16), a afirmar que “do ponto de vista político, no entanto, pode-se observar que a sociedade brasileira tende a ser, em geral, dependente do Estado para a obtenção de benefícios, sinecuras, autorizações, empregos, regulamentos, subvenções”.

O advento da “Revolução de 1930” representou, para muitos, a entrada do Brasil nos marcos da modernidade e da implementação de um Estado racional e burocrático, segundo a razão weberiana. Ledo engano. Se Vargas por um lado criou o Departamento de Administração do Serviço Público em 1934, por outro, manteve as estruturas do atraso e da continuidade da cena política nacional, segundo LEVINE (2001, p. 72), para quem



a consolidação do poder pelo governo central à custa dos interesses locais e estaduais tornou-se a pedra de toque de sua administração. (...) A centralização do governo tinha desferido um golpe quase mortal nas máquinas políticas dos estados, embora os clãs dominantes continuassem poderosos em estados isolados, uma vez que Vargas nada fez para neutralizar a inabalável cultura política enraizada no paternalismo e no favoritismo.

Mesmo com o advento da Carta Magna de 1988, onde os setores modernos conseguiram avançar em muitas formulações expressas no capítulo sobre a administração pública, deve ser ressaltado que nem mesmo caráter de “Constituição Cidadã” dado à nova Lei Maior pelo ex-presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, fez com que as práticas políticas de apropriação do Estado para fins privados que vêm se perpetuando ao longo de nossa história pudessem ter sido barradas e, assim, o Brasil pudesse ter implementado a montagem de um aparelho estatal mais compatível com as novas demandas da sociedade, que, diga-se de passagem, modernizou-se em muitos aspectos.

Portanto, observamos a prevalência de uma grave distorção na maneira como os cargos públicos são ainda levados em conta, principalmente pelos nepotistas de plantão que querem se eternizar na vida pública brasileira: um viés essencialmente patrimonialista, de cunho personalista que considera o cargo propriedade sua, como se a ocupação do mesmo não devesse respeitar os ditames da lei, todos devidamente estabelecidos na Constituição Federal de 1988: impessoalidade, moralidade e transparência administrativa. Na verdade, os políticos e autoridades praticantes do nepotismo querem, contrariamente aos interesses da própria cidadania, continuar a usufruir de privilégios e se utilizar dos cargos públicos em seu exclusivo interesse pessoal e familiar.

### **3. O PODER PÚBLICO E O NEPOTISMO: o Judiciário sob suspeita**

Na última década do século XX, o Poder Judiciário foi bastante questionado pela sociedade brasileira, em todas as suas dimensões: gestão administrativa, função constitucional, seus problemas e deficiências. Pode-se afirmar que a cidadania no Brasil está mais madura e exigente na cobrança pelo respeito aos seus direitos, tornando-se, desta forma, mais apta a exigir mais ética e eficiência na prestação dos serviços públicos.

Assim, neste novo contexto, sobressaem-se as mazelas do Poder Judiciário, como a morosidade processual, o nepotismo, que gera verdadeiras castas de privilegiados e uma

imoral concentração de renda, em detrimento dos servidores efetivos. Infere-se desta política uma conseqüência direta: a má qualidade dos serviços prestados à população, face à desvalorização do servidor de carreira.

Estas irregularidades e contradições do Poder que deveria fazer cumprir a lei e dar o exemplo para a sociedade, expressam a dura realidade de uma máquina oficial viciada e corrompida, em muitos de seus organismos internos, os quais, deveriam servir a população, mas acabam servindo apenas para legitimar a ordem vigente. Diferente do que alguns possam pensar, a Justiça não está acima da luta de classes, mas está organizada de modo a manter o *establishment* com uma cobertura de legalidade e formalismo jurídico.

Várias das questões de fundo que envolvem o debate sobre o Poder Judiciário, estão sendo travadas no âmbito do processo de discussão e deliberação da chamada Reforma do Judiciário. Neste sentido, em vários momentos, tem-se observado vários impasses nas discussões, principalmente a respeito da proibição do nepotismo, da eleição direta para os dirigentes dos tribunais e da criação de um Conselho Nacional de Controle Externo.

No caso do nepotismo, os setores beneficiários dessa conduta, assumem a nomeação de esposas, pais, filhos, genros, sobrinhos e mais toda uma árvore genealógica, justificando, ideologicamente, que os cargos são de confiança, e quem deve merecer esta confiança são os seus familiares.

Para exemplificar citamos o exemplo do ex-senador Gilvan Borges (PMDB-AP), que, ao ser indagado sobre a nomeação de sua mãe e de sua esposa para cargos em comissão em seu gabinete, justificou afirmando que “uma me pariu e a outra, dorme comigo”. Ou o deputado federal Themístocles Sampaio (PMDB-PI), que declarou: “quero dizer que empregarei meus parentes enquanto puder. Se puder amparar minha família toda, eu a ampararei”.

A tentativa de justificar e manter esses privilégios é tão grande, que o deputado federal Gerson Peres (PP-PA) apresentou emenda retirando da *Reforma do Judiciário* a proibição do nepotismo, remetendo a questão para uma simples lei ordinária, onde seria permitida contratação de parentes, através de um sistema de cotas para cada autoridade pública. O que essa proposta traz em seu âmago é apenas a tentativa de garantir, mesmo com uma certa maquiagem, os privilégios dos políticos nepotistas, uma vez que a média no Congresso Nacional, é a da nomeação de dois parentes por congressista.

Ao sancionar a Lei Federal nº 9.421/96, que trata do Plano de Cargos e Salários - PCS do Judiciário Federal, o então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, manteve um dispositivo que buscava garantir a ética, moralidade, transparência e democracia no serviço público, ao determinar a proibição de nomeação, sem concurso público, dos parentes de juízes, até o 3º. grau civil, para os cargos em comissão, que se constituem no artifício utilizado por um grande número de juízes para auferirem vantagens pessoais e familiares em vários órgãos judiciais do país, muitas vezes sem nenhuma competência ou conhecimento técnico para ocuparem tais cargos, como inclusive tem denunciado exaustivamente a imprensa brasileira.

Para que a proibição da prática do nepotismo pudesse ser inserida na Lei 9.421/96, foi muito importante a atuação dos sindicatos de trabalhadores do Judiciário, em todo o país, coordenados pela Federação Nacional da categoria, a FENAJUFE. Para as entidades dos servidores do Poder Judiciário, havia chegado a hora de impor o respeito ao concurso e a profissionalização do serviço público, a partir da valorização dos trabalhadores que integram a carreira judiciária.

Além disso, os servidores do Judiciário propugnavam que a proibição deveria ser extensiva a todos os demais Poderes da República, não apenas a nível federal, mas também em todas as unidades federativas. Também foi assaz importante o apoio das entidades associativas da magistratura nacional, tais como a Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB, Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas – ANAMATRA e a Associação dos Juízes Federais – AJUFE, na derrubada do nepotismo, bem como a prática já existente em alguns tribunais superiores e no próprio STF.

No Maranhão, destacou-se, no início da década de 1990, a luta ferrenha travada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal e Ministério Público da União - SINTRAJUFE que teve a coragem de denunciar a nomeação de dezenas de parentes dos juízes do TRT-MA e TRE-MA, num verdadeiro acinte a toda a população que paga seus impostos e mantém o Estado não para ver os órgãos públicos transformados em capitâneas hereditárias, mas sim em instituições que prestem de forma objetiva e com qualidade, os serviços para os quais foram criadas e que deveriam ser a própria razão de sua existência.

A campanha pela moralização do TRT-MA foi vitoriosa em parte com o afastamento, ocorrido no mês de julho de 1995, de uma centena de funcionários requisitados pelo tribunal, inclusive de muitos “fantasmas” de algumas prefeituras do interior. No entanto, mesmo após a vigência da Lei 9.421/96, alguns juízes do TRT-MA continuam a manter parentes sem concurso público no órgão.

Mas não era e não é apenas no Maranhão que a prática do nepotismo é reveladora da usurpação do público pelo privado. Na verdade, este quadro fisiológico e empreguista está muito bem delineado no âmbito, principalmente, da Justiça do Trabalho, a nível federal, e dos Tribunais de Justiça, como por exemplo no Rio Grande do Sul, onde os desembargadores empregam cerca de 54 parentes, sem concurso, fato amplamente denunciado pela imprensa nacional. Poderíamos citar ainda os casos do Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte - TRT/RN, Tribunal Regional Federal de Pernambuco - TRF/PE e Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro - TRT/RJ.

Antes mesmo que explodisse o famoso escândalo que envolveu a construção do Fórum Trabalhista em São Paulo, o ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, juiz Nicolau dos Santos Neto, numa demonstração da maneira como tratava o dinheiro público, intentou um acordo com o presidente do Sindicato dos Empregados em Escritórios de Empresas de Transportes Rodoviários no Estado de São Paulo, Brunet Dias de França, garantindo, assim, a nomeação da sua própria filha - Maria Virgínia Bairão dos Santos como juíza classista da 31ª Junta de Conciliação de Julgamento.

Para que isso fosse possível, Maria Virgínia trabalhou durante dois anos como funcionária do departamento de pessoal da Breda Turismo. Nesse período filiou-se ao sindicato de Brunet que a indicou. Pelo acordo, o Sindicato dos Empregados em Escritórios “conquistou” a regalia de ter mais três juízes classistas, passando a contar então com quatro juízes classistas para uma base de 9,5 mil associados, enquanto um sindicato como o dos Metalúrgicos de São Paulo, por exemplo, na época tinha uma base de 150 mil filiados e contava com apenas dois juízes classistas. (Jornal da Tarde, 19, 20 e 21.ago.1991).

No Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro, o juiz José Maria de Mello Porto, presidente do tribunal, mandou reabrir inquérito administrativo contra o servidor e líder sindical Moysés Szmer Pereira, após a divulgação, através do Jornal do Brasil, de um dossiê que relacionava as irregularidades administrativas cometidas pela direção daquele tribunal. O inquérito de número TRT-PA - 900/92 que já havia sido arquivado, teve início em 1992 quando Moysés distribuía panfletos contra o projeto de isonomia proposto por Fernando Collor de Mello, primo do juiz Mello Porto. O fato gerou um desentendimento entre o sindicalista e juízes do TRT, que alegaram ter havido desacato e abriram o inquérito.

Com a retomada do processo, Moysés Szmer Pereira teve sua aposentadoria cassada, tendo sido aposentado por improbidade administrativa, sem direito a vencimentos. Depois de uma difícil batalha judicial, o servidor conseguiu a sua aposentadoria de volta, a partir de

decisão tomada pelo Pleno do Tribunal Superior do Trabalho – TST, que julgou um mandado de segurança impetrado pelo servidor.

Depois que os procedimentos irregulares e ilegais de inúmeros magistrados pelo país afora se tornam públicos, os servidores e sindicalistas denunciando começam a sofrer perseguição com ameaças de morte e dentro dos tribunais com punições disciplinares e outros constrangimentos, fatos que demonstram o quão grave é a situação do Poder Judiciário e o quanto é necessário um controle externo que não só coíba esses atos ilegais, mas evite atitudes prepotentes daqueles que modificam a Justiça, segundo os seus próprios interesses, estando sempre impunes e acobertados pelo corporativismo.

Um exemplo, dentre inúmeros outros, é o que ocorreu com o ex-presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal de Pernambuco – SINTRAJUF, Joaquim Arcoverde, o qual, desde que denunciou a contratação irregular de parentes nos tribunais do estado, sofreu várias ameaças de morte, feitas anonimamente e por telefone. Esse fato levou o presidente da entidade, a pedir garantias de vida para todos os diretores. (Jornal do Comércio, 12.jul.1993).

No entanto, nem só em nepotismo ficaram as irregularidades cometidas pelos juízes dos Tribunais brasileiros. Outros mecanismos foram utilizados, sempre burlando a necessidade de concurso prevista na legislação. Em alguns casos, mais da metade das vagas foram preenchidas por pessoas que nunca pertenceram ao Quadro de Pessoal efetivo e que não passaram pela avaliação dos concursos.

A Transparência Brasil vem, ainda, registrando outros casos de nepotismo noticiados pela grande imprensa. Um dos casos apontados pela entidade é a contratação cruzada de parentes, ou seja, quando se emprega um parente de um político para, em troca, ter um parente seu contratado.

As promoções e a ocupação dos encargos com gratificações também têm sido possíveis somente aos parentes dos juízes e outras vezes a pessoas indicadas por políticos. Essa situação conseqüentemente deixa os servidores de carreira sem qualquer perspectiva de ascensão funcional.

Um dos mecanismos utilizados pelos juízes para beneficiar parentes e indicados, nomeando-os para os mais altos e bem remunerados cargos dos Tribunais e Juntas de Conciliação e Julgamento, consiste na “requisição de funcionários a outros órgãos”. Ocorre que a suposta vinculação do servidor com o órgão de origem que pretensamente o cede à Justiça comumente não é comprovada. Por isso os beneficiários dessas nomeações muitas vezes são fantasmas nos órgãos de origem e ocupantes de um cargo público irregularmente,

como ficou provado no caso do escândalo dos requisitados no Tribunal Regional do Trabalho do Maranhão.

Saindo um pouco do âmbito do Poder Judiciário, principalmente o Trabalhista, observamos também que na esfera do Poder Legislativo, os exemplos de nepotismo são amplos e variados. No Senado Federal, segundo a *Revista Veja*, em 1998 informou que dentre os 81 senadores, dezessete haviam nomeado parentes para “trabalharem” em seus gabinetes.

Na Câmara dos Deputados, permanentemente tem sido denunciado o uso de cargos de confiança em gabinetes parlamentares para fins de nepotismo: cerca de 180 parlamentares empregariam mães, filhos, genros e outros parentes em funções de confiança, numa demonstração cabal, da razão política pela qual o Parlamento brasileiro até hoje não aprovou uma lei proibindo o nepotismo no Legislativo.

Nas estruturas administrativas e órgãos da Mesa Diretora e Lideranças Partidárias extrapolam cargos em comissão, que podem ser providos de forma bem mais flexível do que em outros órgãos.

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 (SANTOS, Luis Alberto, 2003, p. 3).

O fato de que o nepotismo atinge não apenas o Poder Judiciário, mas também, de modo geral, a administração pública brasileira como um todo, é ressaltado, por exemplo, pelo ex-presidente da Associação dos Magistrados do Brasil - AMB e integrante da magistratura fluminense, juiz Luiz Fernando Carvalho, ao afirmar que

Mais uma vez, a mistura de hipocrisia com denúncias vazias, como se já não estivéssemos investigando todos os casos de nepotismo que nos são apontados. Como já disse, me aponte um poder onde não existe a prática do nepotismo. Quanto à intensidade com que isso é praticado no Judiciário, devemos lembrar que desde que o ministro Sepúlveda Pertence foi presidente do STF, há quatro anos, os juízes federais e ministros estão proibidos de contratar parentes. A reforma do Judiciário que está em debate internamente e que logo vai começar a ser discutida com os demais segmentos da sociedade, como centrais sindicais, entidades empresariais, etc, propõe que essa proibição seja efetivamente estendida a todas as instâncias do poder Judiciário”. (A Notícia, 5.abr.1999).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como vimos ao longo do presente trabalho, a herança patrimonialista sobre a administração pública brasileira continua sendo uma espécie de calcanhar de Aquiles para a modernização desse setor. Neste sentido, vale mencionar GRAHAM (2003, p. 4) que diz: “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”.

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.

A quantidade exagerada de cargos comissionados na Administração Pública no Brasil, além de viabilizar a apropriação patrimonialista dos postos de trabalho, à revelia do sistema do mérito, permite que ocorra um elevado grau de politização da direção da administração pública, em todos os seus níveis, contrariamente ao que ocorre nos países europeus que adotaram sistemas de carreira.

Na verdade, esta é uma questão já amplamente diagnosticada, e cuja solução se encontra ao alcance do próprio legislador e dos dirigentes políticos, que deverão, superar as suas próprias práticas e, no curto prazo, estabelecer regra que limite a discricionariedade dos governantes quanto ao provimento dos cargos comissionados. Nesta direção, os parlamentares têm que ouvir a “voz das ruas”, propondo, por conseguinte, que os cargos em comissão sejam providos exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos do quadro geral do respectivo ente estatal os cargos em comissão e as funções de confiança de direção superior, limitando-se o livre provimento ao cargo de primeiro e segundo escalão.

A *guerra* por um serviço público democratizado, transparente, a serviço da sociedade e livre desses privilégios e favorecimentos indevidos, deve ser ampliada nesse momento com a discussão e aprovação pelos deputados estaduais, de uma emenda à nossa Constituição, proibindo o nepotismo também em nível dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Maranhão, como o fez a deputada estadual Helena Heluy, do PT-MA, devendo inclusive ser divulgados para o conhecimento da opinião pública, todos os casos de nepotismo até aqui existentes no estado.

Ressalte-se que, assim como a parlamentar petista, a própria Associação dos Magistrados do Maranhão – AMMA, também encaminhou proposta de Projeto de Lei para que a Assembléia Legislativa aprove a proibição de nomeação de parentes sem concurso público, no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão. Esta posição da AMMA tem o respaldo político da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Maranhão, segundo têm afirmado seus dirigentes, solidários na luta pelo fim do nepotismo no Tribunal de Justiça do Estado.

Neste contexto histórico, a iniciativa louvável da magistratura maranhense amplia a luta dos juízes brasileiros, através de suas entidades representativas, para que a prática do nepotismo seja abolida definitivamente do seio do Judiciário, como afirma o juiz Rodrigo Collaço, presidente da Associação dos Magistrados Catarinenses quando da realização do Encontro Nacional dos Juízes, 03/12/2002:

Ao combater o nepotismo, por exemplo, a AMB demonstrou que, embora seja entidade que agregue todos os juízes, não pode compactuar com os poucos que afrontam a melhor ética do serviço público, quando nomeiam parentes para cargos em comissão, arranhando um dos valores essenciais ao bom funcionamento do Poder Judiciário: a credibilidade. Por ela, cada juiz deve zelar como se estivesse em risco a própria honra, porque, acaso num dia nefasto falte-nos credibilidade, sequer um Poder nos constituiremos. O engajamento à campanha da AMB contra o nepotismo, portanto, significa lutar pela ética e pelo respeito dos cidadãos, princípios indispensáveis à força dos julgamentos e mesmo da própria subsistência do Judiciário (Diário Catarinense, 4 dez. 2002).

Um reflexo dessa nova postura da magistratura, nos seus setores mais democráticos e progressistas, é a construção de um relativo consenso interno no que diz respeito o fim do nepotismo, inclusive com a possibilidade de aplicação de sanções, a exemplo da perda de cargo do juiz, depois de processo no Conselho Nacional de Justiça (Jornal do Senado, 18 mar. 2003, p.3).

Por sobre os escombros das mazelas perpetuadas na administração pública brasileira consiste o desafio da construção de um Estado democrático, racional e transparente, onde as fronteiras entre as esferas pública e privada estejam claramente definidas, para que a manutenção de privilégios não continue sendo regra para os dirigentes estatais, mas pelo contrário, que a cidadania possa vislumbrar um novo cenário no quadro das instituições do Estado.

Caminhando nesta direção, poderíamos garantir o caráter público na gestão estatal no Brasil, na visão de RIBEIRO (1994, p. 40) “com esse roteiro talvez tenha começado a mudar não apenas a apropriação privada da coisa pública, mas também sua apropriação familiar”.



O desafio de se construir um projeto de uma autêntica nação republicana para o Brasil deve estar atento também ao diagnóstico professado pelo grande revolucionário intelectual e militante Florestan Fernandes (1994, p. 2). Para Florestan “as sociedades capitalistas com extremas desigualdades econômicas, sociais, culturais, raciais, políticas e regionais enfrentam problemas e dilemas históricos de difícil solução. Se as elites das classes dominantes forem muito egoístas e praticarem, em associação com as nações capitalistas hegemônicas, formas de espoliação e exploração sistemática dos sem classe, das classes trabalhadoras e das ralas classes médias impotentes, a violência e a contraviolência instauram-se de modo aberto ou oculto no estilo normal de vida”.

Florestan Fernandes, ao compreender, com profundidade as mazelas da formação histórica brasileira considera a incapacidade das elites em realizar a sua própria “revolução” quando diz que “no Brasil e na América Latina, a revolução burguesa foi interrompida em níveis precoces, favorecendo a coexistência do arcaico, do moderno e do ultramoderno”.

Assim, a formação tardia do Estado-Nação em solo pátrio, não se completou, se fez de maneira completamente deformada, com um liberalismo às avessas, pela metade, pois a

“a ordem legal está em contradição com a ordem social. Esse é o fator crucial. Se o equilíbrio instável entre ambas não proceder de cima, ele terá de impor-se de baixo para cima. Os privilegiados da terra não poderão usufruir para sempre de certas vantagens pré e subcapitalistas e chegou o momento de uma escolha: ou eles toleram reformas e revoluções inerentes ao capitalismo ou eles regredirão a uma posição neocolonial na era dos monopólios gigantes e de seu tipo de imperialismo conquistador”.

Para Florestan, a saída para esse descompasso está na organização autônoma e consciente dos setores explorados. Na possibilidade de se constituírem em sujeitos da história. Para ele, a alternativa “procederá de uma rebelião popular incontrollável. O povo deixou de ser o espectador surdo, mudo e manietado.” Em 2002, o povo se libertou de algumas amarras e controles ideológicos para declarar em alto e bom som a sua vontade de mudanças, mudanças que a seu juízo devem ser conduzidas por alguém que veio de baixo, mesmo que muitos ainda achem que “o povo não sabe votar”. Isto, neste momento, soa a mais pura ironia da história.

Nesta complexa e contraditória conjuntura política do novo governo federal, destacamos a idéia professada por Chico de Oliveira (2003, p. 3) de que “a vitória do ex-metalúrgico Lula é um marco na refundação do Brasil. O que nos autoriza a pensar em refundação é o fato de que, pela primeira vez, os dominados estão fazendo história. O Brasil pode sair de um longo ciclo iniciado com a Revolução de 30, de uma “história passiva”, conduzida pelos blocos dominantes, para uma história ativa, em que os dominados dão uma marca muito forte na política do Estado”.

No entanto, para Chico de Oliveira, considerando a constituição do governo e as suas primeiras medidas, o Brasil está numa certa encruzilhada, qual seja, que caminho devemos tomar: Avenida Paulista ou São Bernardo do Campo? Simbolicamente, ao colocar as possibilidades do governo Lula nestes termos, Chico de Oliveira quer nos mostrar que a refundação do Brasil, a constituição de uma *res publica* será realizada com sucesso na medida em que, de fato, os setores dominados da sociedade puderem expressar as suas marcas no cotidiano do governo, na implementação de políticas públicas de superação desse atraso centenário que teima em perseguir aqueles que não tem nem como reagir, dada a precariedade de suas vidas, completamente abandonadas pelo Estado.

Nessa direção, de que as massas dos excluídos da história oficial brasileira poderão dar um rumo para o que ainda pode vir a ser o novo governo, temos que nos referenciar em um outro importante intelectual brasileiro, Luiz Werneck Vianna (2003, p. 4) quando este afirma que “o movimento novo que reanima a sociedade vem de um lugar insuspeitado: do atraso e da ralé de quatro séculos, onde o interesse é como se fosse virtual, uma expectativa e não um fato tangível, fora do mercado e do mundo dos direitos constituídos, dos trabalhadores sem terra. Esse movimento é, por natureza, republicano, na medida em que se dirige necessariamente ao Estado e à arena pública a fim de converter à cidadania indivíduos destituídos de direitos”.

Na verdade, segundo a vertente explicativa de Werneck Vianna, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra não está sozinho. É exatamente esta a perspectiva e a esperança de milhões de brasileiros que aguardam ansiosos os resultados prometidos: “da inclusão de 53 milhões de brasileiros, sub-cidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna; da preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhões de assalariados, pequenos e médios produtores rurais e urbanos, inativos de baixa remuneração e jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho”, nos termos exatos do que dispõem as diretrizes de governo do PT para o Brasil. Devemos incluir o direito a uma espécie de reproclamação da república, de uma república democrática e livre, onde o espaço público da política seja plenamente exercido por toda a cidadania, não apenas pelos endinheirados e seu poder econômico que maculam a vontade soberana do povo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**A Notícia**, Joinville, 5 abr. 1999. p. 2

ARENDDT, Hannah. **A condição Humana**. 10.ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001  
BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. 9.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001

BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. 3.ed. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 1990

\_\_\_\_\_. **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996

\_\_\_\_\_. "Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual". *Dados*, vol. 40, nº 2, pp. 229-250, 1977

CHAUÍ, Marilena. Acerca da moralidade pública. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 mai. 2001. Opinião, p. 3

**Diário Catarinense**, Florianópolis, 04 dez 2002. p. 3

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. 9.ed. São Paulo: Globo, 1991

FERNANDES, Florestan. Lula e a Transformação do Brasil Contemporâneo. *In: Revista Práxis*, Belo Horizonte, nº 2, set.1994

GRAHAM, Richard. **Clientelismo na cultura política brasileira: o Toma lá, dá cá**. Obtido via banco de dados Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. 2003.. on line. Disponível em <http://www.fbraudel.org/>. Acesso em 6.jan.2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998

**Jornal da Tarde**, São Paulo, 19, 20 e 21 ago.1991

**Jornal do Comércio**, Recife, 12 jul. 1993, p. 5

**Jornal do Senado**, Brasília, 18 mar. 2003, p. 3

**Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 jan. 2003, p. 3

**Jornal Pequeno**, São Luís, 11 abr. 2003. p. 3

LEVINE, Robert M. **Pai dos Pobres? O Brasil e a Era Vargas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001

RIBEIRO, Renato Janine. *In*: DAGNINO, Evelina.(org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Cargos em Comissão: do Nepotismo e do Clientelismo à Profissionalização**. Obtido via banco de dados Partido dos Trabalhadores. 2003.. on line. Disponível em <http://www.pt.org.br/>. Acesso em 4.fev.2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro, Campus, 1988

SENNET, Richard. **O Declínio do Homem Público: As Tirantias da Intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001

VIANNA, Luiz Werneck Vianna. **Weber e a Interpretação do Brasil**. Obtido via banco de dados Gramsci e o Brasil. 2003. on line. Disponível em <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv35.htm>. Acesso em 4.fev.2003