

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

**O TRIÂNGULO DA CORRUPÇÃO DO BRASIL: PATRIMONIALISMO,  
CLIENTELISMO E NEPOTISMO**

**EDELWEISS EDUARDO TORRES DA SILVA**

**CARUARU**

**2018**

**EDELWEISS EDUARDO TORRES DA SILVA**

**O TRIÂNGULO DA CORRUPÇÃO DO BRASIL: PATRIMONIALISMO,  
CLIENTELISMO E NEPOTISMO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao  
Centro Universitário Tabosa de Almeida- ASCES/  
UNITA, como requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof<sup>o</sup>Dr.Vanuccio Pimentel

**CARUARU**

**2018**

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Presidente: Prof. Dr. Vanuccio Pimentel

---

Primeiro Avaliador: Prof.

---

Segundo Avaliador: Prof.

## RESUMO

Esta pesquisa objetiva estudar os três fenômenos da corrupção no âmbito político que se destacam na cultura brasileira, o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo. Essas três práticas configuram o que denominamos “Triângulo da Corrupção”. A influência da colonização, período histórico que marcou fortemente a configuração atual de nosso povo, ainda é uma realidade, na medida em que o “jeitinho brasileiro” e a tolerância com a corrupção socialmente legitimada em todas as classes permeiam a vida do brasileiro. Neste sentido, o patrimonialismo é a situação que ocorre quando as relações familiares patriarcais atuam no âmbito do Estado como se estivessem na esfera privada. O clientelismo, por sua vez, é uma nova roupagem do antigo coronelismo. Enquanto que o nepotismo é uma nova versão do apadrinhamento. Concluímos que, enquanto esses três cânceres de nosso sistema político-jurídico-cultural não forem arrancados e expurgados de nossas entranhas sociais, este nefasto triângulo da corrupção jamais será desfeito.

**Palavras-chave:** Corrupção, Patrimonialismo, Nepotismo, Clientelismo.

## ABSTRACT

This research aims to study the three phenomena of corruption in the political sphere that stand out in Brazilian culture, patrimonialism, clientelism and nepotism. These three practices configure what we call the "Triangle of Corruption." The influence of colonization, a historical period that strongly influenced the current configuration of our people, is still a reality, insofar as the "Brazilian way" and tolerance of socially legitimized corruption in all classes permeates the life of the Brazilian. In this sense, patrimonialism is the situation that occurs when patriarchal family relations operate within the state as if they were in the private sphere. Clientelism, on the other hand, is a new garb of the old coronelism. While nepotism is a new version of patronage. We conclude that as long as these three cancers of our political-juridical-cultural system are not ripped out of our social guts, this nefarious triangle of corruption will never be undone.

**Keywords:**Corruption, Patrimonialism, Nepotism, Clientelism.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. DO <i>HOMO CORRUPTUS</i> AO COMBATE À CORRUPÇÃO NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL.....</b>	<b>8</b>
<b>2. ORIGENS HISTÓRICAS E CULTURAIS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL....</b>	<b>11</b>
2.1 O VÍCIO HISTÓRICO DO PATRIMONIALISMO.....	12
<b>3. CLIENTELISMO: UMA NOVA ROUPAGEM DO CORONELISMO .....</b>	<b>15</b>
<b>4. NEPOTISMO: UMA NOVA FORMA DE APADRINHAMENTO? .....</b>	<b>17</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>19</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>20</b>

# O TRIÂNGULO DA CORRUPÇÃO DO BRASIL: PATRIMONIALISMO, CLIENTELISMO E NEPOTISMO

## INTRODUÇÃO

No Brasil, infelizmente, nos deparamos cotidianamente com as várias formas de violência praticadas, que prendem a população em uma preocupação constante de manutenção da sua segurança pessoal. Ainda temos um sistema de transporte público ineficiente, sistema de saúde pública falido, um modelo de educação de baixa qualidade, sistema prisional que viola os direitos humanos e não ressocializa os detentos, além de uma desigualdade social que vergonhosamente descumpra os preceitos constitucionais. Somando-se a isso, enquanto centenas de vidas são ceifadas, a corrupção é praticada em diversas instâncias da máquina pública por aqueles que dizem amar sua nação.

A influência da colonização, período histórico que marcou fortemente a configuração atual de nosso povo, ainda é uma realidade, na medida em que o “jeitinho brasileiro” e a tolerância com a corrupção socialmente legitimada em todas as classes permeiam a vida do brasileiro. Furar a fila do banco, colar em provas de colégios e faculdades, arrumar atestados médicos sem que exista uma enfermidade, usar a carteira de estudante sem ser o titular do documento, dar dinheiro ao guarda para não receber uma multa, receber um cargo público por indicação, são apenas alguns exemplos de como a corrupção ocorre em nossa cultura. Embora o termo corrupção seja banido do discurso corriqueiro como uma tentativa hipócrita de ocultar sua existência, é diariamente veiculado nos meios de comunicação, causando perplexidade nas pessoas. Essa é a contradição de uma cultura que ao mesmo tempo pratica, mas não aceita a corrupção.

A quantidade de denúncias anunciadas relacionadas ao poder público é tão grande no Brasil que gera uma crise de legitimidade, principalmente, no sistema representativo. Esse fenômeno é aprofundado pela impunidade frente aos crimes cometidos pela classe política. Podemos citar o recente escândalo da Lava-Jato, mas também o desvio de verbas públicas tanto na construção do parque olímpico quanto na Copa do Mundo de 2016, assim como os antigos casos dos anões do orçamento

(anos 80 e 90), do juiz Lalau (1992-98), fundos de pensão (2015), Banco Marka (1999), Banestado (1996), o que reforça a ideia de que necessitamos de uma ampla reforma política como antídoto a esse modelo viciado e arcaico de política. Com base nesta realidade, esta pesquisa objetiva rastrear os três fenômenos da corrupção no âmbito político que se destacam na cultura brasileira, o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo. É o que chamamos de “Triângulo da Corrupção”. Um estudo acerca do tema é relevante pois uma mudança neste contexto problemático ocorrerá em face do conhecimento e conscientização da população, ao qual este trabalho pode dar uma singela contribuição. Para tal, seguimos com uma discussão sobre o conceito de corrupção, assim como uma descrição das origens históricas e culturais destes fenômenos, buscando relacionar esse debate com o mundo jurídico.

## 1. DO *HOMO CORRUPTUS* AO COMBATE À CORRUPÇÃO NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL

“Absolute power corrupts absolutely.”<sup>1</sup>  
(Lord John Emerich Edward Dalberg-Acton)

Santo Agostinho foi um dos primeiros autores a falar de corrupção. Inclusive, alguns acreditam a ele a criação do termo, com o uso da expressão *homo corruptus*, uma definição fundamental acerca do humano. De seu ponto de vista teológico o homem tende a degeneração ontologicamente, ou seja, seu próprio ser é desde o início desviante de Deus, conforme seria descrito nos textos bíblicos. Para o filósofo apenas a divindade seria incorruptível:

Com todas as forças da minha alma, eu te considerava incorruptível, inviolável, imutável, pois, embora ignorando a causa e o modo desta certeza, via claramente e estava certo de que tudo aquilo que é sujeito a corrupção é certamente inferior aquilo que não é.<sup>2</sup>

Essa concepção de homem também se aproxima daquela de Hobbes, que acredita que o homem é movido por paixões e vícios, sendo lobo do próprio homem

---

<sup>1</sup>Famosa frase do historiador britânico Lord Acton, consultada no site: <<https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive>> Acesso em: 21/11/2017.

<sup>2</sup> AGOSTINHO, Santo. **Confissões**. Tradução de Maria Luiza Jardim Amarante. São Paulo. Editora Paulus. 1997, p. 367.

(*homo homini lupus*). É um sentido que se aproxima da conhecida frase de Kant formulada vários séculos depois: “Somos um lenho torto que dele não se podem tirar tábuas retas.”<sup>3</sup>

Originalmente o termo vem de *cor* (coração) *ruptus* (rompido), que indica justamente uma quebra com os desígnios divinos, que levariam o homem ao bem, mas que são desviados por más decisões. Daí a ideia de corrupção estar mais ligada hoje ao ato de desviar, degenerar, ao abuso ou uso do poder em benefício próprio, ou ainda, desvirtuar moralmente a si e aos outros em face de interesses individuais. Corrupção vem também de *corrumpere*, que em Latim significa pôr a perder, estragar, destruir, corromper. É o sentido, por exemplo, da expressão jurídica “corrupção de menores” do art. 218 CP (depravar) e “corrupção de alimentos” (adulterar).<sup>4</sup>

Para compreender o fenômeno, a tese de José Antônio Martins é importante ao distinguir a corrupção moral e corrupção política. Segundo o autor, com base em Maquiavel, a tese moralista que indica que a degeneração moral não implica necessariamente na corrupção de quem ocupa um cargo público, e a tese da corrupção política, que seria aquela que ocorre no âmbito político sem qualquer ligação com o caráter dos sujeitos.<sup>5</sup>Embora essa ideia de esferas de corrupção completamente separadas, acreditamos que o fenômeno perpassa muitas vezes os dois âmbitos, sendo uma questão de caráter mas também de interesses dos agentes políticos.

Segundo Norberto Bobbio, os agentes da corrupção podem ser definidos da seguinte forma:

Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público. [...] A Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões. A primeira consideração diz respeito ao âmbito da institucionalização de certas práticas: quanto maior for o âmbito de institucionalização, tanto maiores serão as possibilidades do comportamento corrupto. Por isso, a ampliação do setor público em relação ao privado provoca o aumento das

<sup>3</sup> CARAJELESCOV, Daniel. **Nas Sombras da Justiça**. São Paulo: RG Editores, 2017, p. 54.

<sup>4</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 391.

<sup>5</sup> MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008, p. 21.

possibilidades de Corrupção. Mas não é só a amplitude do setor público que influi nessas possibilidades; também, o ritmo com que ele se expande. Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos freqüentes e mais visíveis que em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante. A Corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço.<sup>6</sup>

A partir da citação acima podemos perceber, que a corrupção funciona como uma rede onde cada agente possui sua função. Desta forma, o processo investigatório fica mais complexo, tornando seu combate e punição demasiadamente demorado ou inefetivo.

No âmbito do Direito brasileiro, a corrupção é um fenômeno previsto em vários dispositivos. Podemos destacar o delito de corrupção ativa, previsto no Código Penal, em seu art. 333, que aduz:

Oferecer ou prometer vantagem a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

**Parágrafo único** – A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

O penalista César Roberto Bittencourt comenta que por ato de ofício entende-se o ato compreendido entre as atribuições funcionais específicas do servidor visado.<sup>7</sup> Já o delito de corrupção passiva está previsto no art. 317 do Código Penal e ocorre quando um sujeito solicita ou recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, obter vantagem indevida ou aceitar promessa de tal vantagem.

Além do Código Penal, podemos ainda destacar outros marcos legislativos acerca do combate à corrupção no Brasil. Por exemplo, o decreto 325/91, que trata de crime funcional contra a ordem tributária, a lei nº 8.429/92, que trata do crime de

---

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 291-292.

<sup>7</sup> BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte especial. Dos crimes contra a Administração Pública, dos crimes praticados por prefeitos**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 244.

improbidade administrativa e a lei nº 8.666/1993, que trata de licitações. A nível internacional, podemos citar a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, que diz que sua função é promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício. A convenção foi promulgada em âmbito nacional pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

## 2. ORIGENS HISTÓRICAS E CULTURAIS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

É essencial que cada um permaneça com olhos abertos e se mantenha alerta não só para identificar tais tendências corruptas como também a força da lei para eliminá-las.<sup>8</sup>

(Nicolai Maquiavel)

Na obra “Casa Grande e Senzala” (1933), de Gilberto Freyre, e na obra “Raízes do Brasil” (1936), de Sérgio Buarque de Holanda, encontramos subsídios iniciais para entender o que chamamos de triângulo da corrupção, em virtude de serem trabalhos que exploraram a identidade e a cultura nacional.

Do ponto de vista da temática racial, Freyre desmistifica a ideia da inferioridade dos negros, buscando demonstrar que a miscigenação racial é, na verdade, um sinal da riqueza cultural do nosso país. O autor comenta acerca das origens patriarcais:

A formação patriarcal do Brasil explica-se, tanto nas virtudes como em seus defeitos, menos em termos de raça e de religião do que em termos econômicos, de experiência de cultura e de organização de família, que foi aqui a unidade colonizadora.<sup>9</sup>

Essa obra foi importante por criticar o preconceito contra aqueles que, ao mesmo tempo configuraram nossa cultura, mas foram (e têm sido) explorados e discriminados. Por outro lado, Casa Grande e Senzala, nos mostra como a corrupção tem origens na formação colonial do Brasil, um tema que vamos explorar

---

<sup>8</sup> QUINTANA, Fernanda. **Ética e Política – da antiguidade clássica à contemporaneidade**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 74.

<sup>9</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala – formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global, 2003, p. 34.

especialmente neste tópico.

Já Sérgio Buarque de Holanda, alguns anos depois, deu uma grande contribuição ao debate acerca da corrupção, principalmente com o conceito de “homem cordial”, que abordaremos mais adiante. Sérgio Costa comenta que “Sérgio Buarque de Holanda buscava conceber um país livre dos caciques rurais e mostrar que caminho deveria ser trilhado pela antiga colônia para se converter em uma nação democrática e moderna.”<sup>10</sup>

## 2.1 O VÍCIO HISTÓRICO DO PATRIMONIALISMO

Dentre os fenômenos sociais e institucionais que dão origem à corrupção no Brasil podemos citar o patrimonialismo como uma derivação de uma “estrutura patriarcal de dominação”.<sup>11</sup> Segundo Holanda, a nossa sociedade colonial teve sua base no meio rural, de tal modo que é necessário compreender quais as condições que determinaram as estruturas de poder que, direta ou indiretamente, com velhas ou novas roupagens, nos governam até os dias atuais. O autor mostra como é alterada a fisionomia brasileira em termos da relação entre o rural e o urbano, em função da queda da escravidão. Podemos citar, por exemplo, que houve um grande desenvolvimento urbano, incluindo a criação de linhas férreas e de novas zonas de comércio e indústria.<sup>12</sup> Conforme o autor:

[...] entre 1851 e 1855, houve uma grande febre de reformas, dando início em 1851 a um movimento regular de constituição das sociedades anônimas; na mesma época funda-se o segundo Banco do Brasil, que se reorganiza três anos depois em novo moldes, com unidade e monopólio das emissões; em 1852 inaugura-se a primeira linha telegráfica no Rio de Janeiro e em 1853 é fundado o Banco Rural e Hipotecário. Em 1854, constrói-se a primeira linha de estradas de ferro do país, com 14,5km, do porto de Mauá à estação de Fragoso. Depois a segunda linha ligou a corte à capital da província em São Paulo, que começa a ser construída em 1855. Tal desenvolvimento

---

<sup>10</sup> COSTA, Sérgio. O Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. In: **Soc. Estado**. Vol. 29, n. 3, Brasília, Set/Dez, 2014. O artigo pode ser consultado no Scielo, através do site: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000300008) Acesso em: 22/11/2017.

<sup>11</sup> SELL, Carlos Eduardo. **As Duas Teorias do Patrimonialismo em Max Weber: do modelo doméstico ao modelo institucional**. X Congresso da ABCP. Consultado no site: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/duas-teorias-patrimonialismo-max-weber-1070.pdf>> Acesso em: 23/11/2017.

<sup>12</sup> Cf. HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 73.

esteve muito ligado à supressão do tráfico negreiro. Desse modo, com a expansão do crédito bancário, literalmente inexistente desde a liquidação do primeiro Banco do Brasil, em 1829, e o conseqüente estímulo à iniciativa particular; a abreviação e o incremento dos negócios, favorecidos pela maior rapidez na circulação das notícias; o estabelecimento, enfim, dos meios de transporte modernos entre os centros de produção agrária e as grandes praças comerciais do império são algumas das conseqüências mais decisivas de tais sucessos. Pode-se mesmo dizer que o caminho aberto por semelhantes transformações só poderia levar logicamente a uma liquidação mais ou menos rápida de nova velha herança rural e colonial [...]<sup>13</sup>

A antiga sociedade tradicional começou a se adaptar ao mundo moderno, continuando, entretanto, a escravidão mesmo após a abolição de forma ilegal, enquanto que o sentimento de nobreza característico do meio rural invade as cidades, alterando substancialmente os padrões da sociedade colonial. Para Holanda, o patrimonialismo<sup>14</sup> é um dos produtos dessa sociedade de privilégios, onde as relações familiares patriarcais atuam no âmbito do Estado como se estivessem na esfera privada. Para exemplificar, o autor cita a tragédia grega de Sófocles, *Antígona*, em que as pretensões da família parecem invadir o Estado.<sup>15</sup> Esse processo de domínio da esfera pública pela esfera privada é bem descrito por Hannah Arendt, em seu livro *A Condição Humana*: “Logo que passou à esfera pública, a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários que, ao invés de se arrogarem acesso à esfera pública em virtude de sua riqueza, exigiram dela proteção para o acúmulo de mais riqueza.”<sup>16</sup> Isso se deve ao fato de que houve uma permanência dos valores tradicionais do meio rural e colonial nas cidades, favorecendo a formação de homens sem responsabilidade. Essa perspectiva segundo a qual estão mescladas as esferas públicas e privadas permearia nossa vida estatal até os dias de hoje. Segundo Figueiras:

---

<sup>13</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 74.

<sup>14</sup> É interessante a observação de Wright Mills acerca da experiência americana, indicando mais que traços de uma elite econômica ascendente, senão a base de uma sociedade marcada pelo patrimonialismo: “Em toda cidade média ou pequena da América um grupo superior de famílias paira acima da classe média e sobre a massa de assalariados, funcionários, camponeses e desempregados. E que tais famílias possuem a maior parte do que existe localmente para ser possuído. Seus nomes e retratos são impressos com frequência nos jornais e na realidade, os jornais são deles, como deles as duas estações de rádio. Também da maioria das lojas comerciais e das poucas fábricas existentes. (MILLS, Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 41.)

<sup>15</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 141-142.

<sup>16</sup> ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 78.

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico.<sup>17</sup>

No Brasil imperaria "(...) certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade."<sup>18</sup> O autor complementa:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [organização patriarcal de sociedade], compreenderem a distinção fundamental entre público e privado. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. [...] Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático [...]<sup>19</sup>

Essa incapacidade de se desvincular dos laços familiares acaba por gerar um tipo humano que Holanda denomina de "homem cordial" (*cor*, do latim, deu origem à palavra coração), um homem rico e transbordante de emotividade, que teria a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, como traços fundamentais, e representaria um arquétipo do caráter brasileiro.<sup>20</sup> O Brasil possuiria uma sociedade onde o Estado seria propriedade da família e a política seria um fruto das relações domésticas, e a racionalidade não seria um elemento que conseguiria suplantar os laços sentimentais. Essa é uma das críticas que podem ser

---

<sup>17</sup> FIGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. In: **Opinião Pública**. Acesso em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005)

<sup>18</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 137.

<sup>19</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 145-145.

<sup>20</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146-147.

feitas a Holanda, que talvez subestimaria o papel da razão instrumental nas práticas do âmbito político. Desse modo, a corrupção é uma herança que partiu de um vício de origem, o patrimonialismo, fortemente marcada pela cultura colonial, que caracteriza o Brasil como uma nação com traços de tradicionalidade. Segundo Faoro:

Tudo acabaria - mesmo alterado o modo de concessão do comércio - em grossa corrupção, com o proveito do luxo, que uma geração malbaratara, legando à estirpe a miséria e o fumo fidalgo, avesso ao trabalho. A corte, povoada de senhores e embaixadores, torna-se o sítio preferido dos comerciantes, todos, porém, acotovelados com a chusma dos pretendentes - pretendentes de mercês econômicas, de cargos, capitânias e postos militares. (...) A expressão completa desta comédia se revela numa arte, cultivada às escondidas: a arte de furta. A nota de crítica e de censura flui de duas direções, ao caracterizar o enriquecimento no cargo como atividade ilícita: a ética medieval, adversa à cobiça, e a ética burguesa, timidamente empenhada em entregar o comércio ao comerciante.<sup>21</sup>

No tópico a seguir, vamos analisar como o clientelismo derivou do antigo coronelismo, que sobrevive com novas roupagens, especialmente no nordeste brasileiro. Isso, como vimos, se deve a uma cultura que até os dias de hoje é marcada por traços de colonialismo e mandonismo, de um sistema patriarcal que persiste.

### **3. CLIENTELISMO: UMA NOVA ROUPAGEM DO CORONELISMO**

Embora o clientelismo, seja um fenômeno recente na linha do tempo de nosso país, suas origens históricas no Brasil remontam a outros vícios da nossa política. Dentre estas práticas podemos citar o coronelismo, que pode ser definido como:

[...] resultado de superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado cuja hipertrofia constitui fenômeno típico da nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com o regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo”, é sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente, dos senhores de terra. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência a nossa estrutura

---

<sup>21</sup> FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Globo, 2000, p. 99-100.

agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado tão visíveis no interior do Brasil.<sup>22</sup>

A experiência coronelista permitiu, no entanto, o surgimento de formas de fidelidade e adesão políticas, ainda permeadas pelas lógicas do voto-mercadoria. Há chefes políticos tipicamente urbanos que pautam suas carreiras visando atender benefícios eleitorais como empregos, obras públicas, acesso facilitado às instituições públicas, através do tráfico de influência, tendo em troca a garantia de votos, dando continuidade à política de clientela. Há uma diferença entre o clientelismo do coronel rural para o chefe político urbano. O segundo não é necessariamente monopolizador de recursos e meios de existência da população e do eleitorado.<sup>23</sup> Como comenta Garcia:

A falência econômica do coronel, associado à carência do poder político assentado em novas bases, criam o espaço adequado ao processo de barganha que começa a se desenvolver. No âmbito do local, o coronel enfeixa a ambiguidade de uma relação polarizada: de um lado o mandonismo e do outro o clientelismo. De um lado age o senhor durão que ameaça e pune os adversários. Do outro lado, o magnífico protetor que dá arrimo a seus subordinados e acoberta os crimes mais hediondos, desde que garantam a incolumidade do seu poder e do seu prestígio.<sup>24</sup>

Um dos casos mais gritantes de clientelismo em nosso país diz respeito ao sistema corrupto de opressão e trocas de favores entre os professores do ensino público e os governantes municipais. Neste sentido, os professores, principalmente os contratados, se encontram muitas vezes em uma posição de hipossuficiência frente os desmandos dos prefeitos e secretários municipais, que os perseguem politicamente, retirando sua autonomia enquanto profissionais da educação, exigindo obediência pelo medo de perder o emprego. Conforme Ana Maria e Barros e Ana Maria Duarte:

A acomodação política é justificada por medo, por falta de compromisso, além dos interesses pessoais que interferem na autonomia do professor no interior da escola, ou na sua ação como cidadão crítico. [...] A escola pública convive com o dilema de conciliar as necessidades pedagógicas com as novas exigências do mercado

---

<sup>22</sup> LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 23.

<sup>23</sup> BARROS, Ana Maria de; DUARTE, Ana Maria Tavares. Clientelismo, Educação Municipal e Poder Local. In: ADILSON FILHO, José. **Poder Local, Educação e Cultura em Pernambuco**. Jundiá: Paco Editorial, 2014, p. 80.

<sup>24</sup> GARCIA, A. (Org.). **Pesquisa Mutirão Escolar: novos rumos do clientelismo na Paraíba**. Centro de Educação. Departamento de Habilitações Pedagógicas - UFPB. João Pessoa: 1991, p. 27.

e seus novos padrões de qualidade; é o mesmo dilema da sociedade brasileira, a velha conciliação do arcaico com o moderno.<sup>25</sup>

Existem outros contextos de clientelismo tão perversos quanto o citado anteriormente, referente à corrupção presente em nosso sistema educacional público. Podemos citar o clientelismo no âmbito empresarial e cultural, na medida em que os empresários e artistas muitas vezes atuam em acordo com a política arcaica visando a manutenção do poder das elites dominantes.

#### 4. NEPOTISMO: UMA NOVA FORMA DE APADRINHAMENTO?

Segundo Garcia, etimologicamente, nepotismo deriva do latim *nepos*, *nepotis*, significando, respectivamente, neto, sobrinho. *Nepos* também indica os descendentes, a posteridade, podendo ser igualmente utilizado no sentido de dissipador, pródigo, perdulário e devasso.<sup>26</sup>No Brasil existem três diplomas que discorrem sobre o nepotismo. Inicialmente, a constituição federal afirma, em seu art. 37, que as contratações de funcionários para os cargos públicos devem cumprir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Isso demonstra que o nepotismo é uma prática contrária a nossa constituição. Além disso, os municípios têm liberdade para prevenir esta prática tão nefasta por meio de legislação aplicável a este nível federativo.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, em sua súmula vinculante n.13 (21 de agosto de 2008) dispõe que o nepotismo é categoricamente proibido nos três poderes, portanto, no âmbito da união, dos estados e dos municípios. É importante citar a decisão do ministro do STF, Joaquim Barbosa, que de certa forma relativiza este entendimento:

[...] Não obstante, entendo que, em face da ausência de regra geral para este assunto, o que significa dizer que não há vedação ou permissão acerca do impedimento à participação em licitações em decorrência de parentesco, abre-se campo para a liberdade de

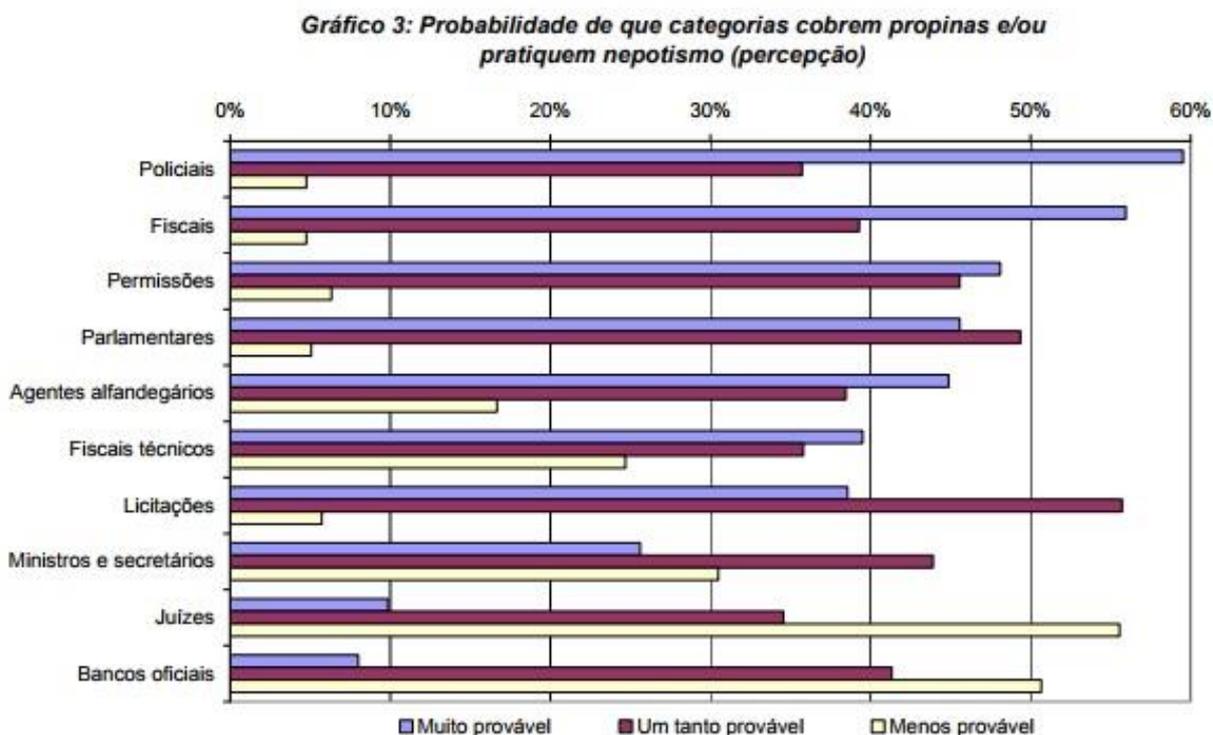
---

<sup>25</sup> BARROS, Ana Maria de; DUARTE, Ana Maria Tavares. Clientelismo, Educação Municipal e Poder Local. In: ADILSON FILHO, José. **Poder Local, Educação e Cultura em Pernambuco**. Jundiá: Paco Editorial, 2014, p. 101.

<sup>26</sup> GARCIA, Emerson. **O Nepotismo**. In: BuscaLegis. Consultado no site: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14574-14575-1-PB.pdf> Acesso em: 21/02/2018.

atuação dos demais entes da federação, a fim de que eles legissem de acordo com suas particularidades locais (no caso dos municípios, com fundamento no art. 30, II, da Constituição Federal), até que sobrevenha norma geral sobre o tema. E dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de questão das mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, *caput* da Constituição Federal." (RE 423560, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 29.5.2012, DJe de 19.6.2012)"

Tal relativização, acreditamos, favorece a corrupção, na medida em que o setor de licitações é amplamente utilizado no Brasil para a prática. Segundo o relatório do site Transparência Brasil<sup>27</sup>, o setor policial e de licitações são indicados como os mais propícios à prática de propinas e/ou nepotismo:



Ainda segundo a mesma súmula há a proibição de forma clara do chamado “nepotismo cruzado”. Devemos citar também a decisão do ministro Lewandowski, que afasta a incompatibilidade da súmula em relação ao código civil, quanto ao tema:

<sup>27</sup> A pesquisa foi realizada em 2002, conjuntamente entre a KROLL – theRisk Consulting Company e a organização Transparência Brasil, com redação de Claudio Weber Abramo. O relatório apresenta os resultados de levantamento sobre o fenômeno da corrupção realizado numa amostra de empresas privadas sediadas no Brasil. Pode ser consultada no site: [http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia e Acesso a Informacao/corruptbrasil.pdf](http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/corruptbrasil.pdf)

Como relatado, Giuliana Ferreira Martins Nunes Mazza impetrou mandado de segurança contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, questionando a ilegalidade de sua exoneração de cargo em comissão naquela Corte de Contas em razão de ser sobrinha da esposa do Conselheiro Luciano Nunes Santos. A medida liminar foi deferida e, posteriormente, confirmada na sentença que concedeu a segurança, sob o fundamento de que a impetrante não podia ser alcançada pela Súmula Vinculante 13, pois o parentesco por afinidade é limitado aos ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro, nos termos do art. 1.595, § 1º, do Código Civil. Tal entendimento não merece prosperar. A Súmula Vinculante 13 é expressa em incluir a nomeação de parentes por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, no conceito de nepotismo. Tal formulação, é verdade, pode se entender que conflitaria com o conceito de parentesco delimitado na lei civil, que conforme já ressaltado, limita-o aos ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro. Essa suposta incompatibilidade, contudo, foi afastada por este Tribunal por ocasião do julgamento da ADC 12-MC/DF, Rel. Min. Ayres Britto." (Rcl 9013, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Decisão Monocrática, julgamento em 21.9.2011, DJe de 26.9.2011)

O terceiro diploma legal que trata do tema é o decreto federal n. 7.203/2010, que legisla sobre o impedimento do nepotismo no âmbito da administração pública federal. O decreto proíbe o nepotismo, sem prejuízo de outras formas, da seguinte forma: "No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento."

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho tem como objetivo principal discorrer sobre a corrupção no Brasil a partir de três dos seus principais fenômenos (patrimonialismo, clientelismo e nepotismo), demonstrando como está ligada profundamente às raízes de nossa história. Infelizmente, ao longo do tempo, esta vem se infiltrando em praticamente todas as esferas de nossa sociedade, que, dentre outros motivos, por falta de uma base educacional de qualidade, faz com que a população se curve antes as grandes elites forjadas com o desvio do patrimônio público que migra em direção ao privado. A corrupção, dessa forma, impele os entes federativos a se desviarem da lei através

das mãos de coronéis e patrões políticos, que, usando do medo e de artimanhas financeiras controlam uma clientela que se rende a um sistema sórdido e sujo que corrói nossa nação, deixando as elites cada vez mais ricas e a população mais miserável.

Enquanto esses três cânceres de nosso sistema político-jurídico-cultural não forem arrancados e expurgados de nossas entranhas sociais, este nefasto triângulo da corrupção jamais será desfeito. Podemos citar como formas de combate à corrupção a despolitização do judiciário, um equilíbrio efetivo dos poderes da república (*check and balances*), cumprimento da Lei de Ficha Limpa, maior controle das ações do Poder Público, a participação popular nas decisões estatais, e, especialmente, a educação para a cidadania, sem prejuízo de outros mecanismos. É imprescindível, no entanto, não apenas mudanças legislativas, senão uma mudança profunda em nossa cultura, que reverberará positivamente no futuro.

Por fim, devemos manter a esperança que um dia os corruptos sejam julgados e punidos energeticamente, em face do art. 5º de nossa Constituição Federal de 1988 que prevê que todos somos iguais perante a Lei, deste modo, tratando a todos com o mesmo peso, alcançaríamos, mesmo que não completamente, a tão sonhada justiça.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Ana Maria de; DUARTE, Ana Maria Tavares. Clientelismo, Educação Municipal e Poder Local. In: ADILSON FILHO, José. **Poder Local, Educação e Cultura em Pernambuco**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

AGOSTINHO, Santo. **Confissões**. Tradução de Maria Luiza Jardim Amarante. São Paulo: Editora Paulus. 1997.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte especial. Dos crimes contra a Administração Pública, dos crimes praticados por prefeitos**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

CARAJELES COV, Daniel. **Nas Sombras da Justiça**. São Paulo: RG Editores, 2017.

COSTA, Sérgio. O Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. In: **Soc. Estado**. Vol. 29, n. 3, Brasília, Set/Dez, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Globo, 2000.

FIGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. In: **Opinião Pública**. Acesso em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005)

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala – formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global, 2003.

GARCIA, A. (Org.). **Pesquisa Mutirão Escolar: novos rumos do clientelismo na Paraíba**. Centro de Educação. Departamento de Habilitações Pedagógicas - UFPB. João Pessoa: 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LORD ACTON. <<https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive>> Acesso em: 21/11/2017.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MILLS, Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

QUINTANA, Fernanda. **Ética e Política – da antiguidade clássica à contemporaneidade**. São Paulo: Atlas, 2014.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SELL, Carlos Eduardo. **As Duas Teorias do Patrimonialismo em Max Weber: do modelo doméstico ao modelo institucional**. X Congresso da ABCP. Consultado no site: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/duas-teorias-patrimonialismo-max-weber-1070.pdf>> Acesso em: 23/11/2017.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

[www.transparencia.org.br/docs/kroll-tb-sumario.pdf](http://www.transparencia.org.br/docs/kroll-tb-sumario.pdf)

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14574-14575-1-PB.pdf>