

# O Homem Cordial e a Administração Pública brasileira

*SIQUEIRA, Mariana de.*

*Doutora em Direito.  
Professora Adjunta do  
curso de Direito da UFRN.*



## O Homem Cordial e a Administração Pública brasileira: há mais de Império em nossa República do que ousamos imaginar?

*Colocações sobre o nepotismo e a confusão entre interesses públicos e privados*

Há aproximadamente oitenta anos, Sérgio Buarque de Holanda iniciava a redação de um livro que se tornaria referência atemporal para a compreensão da sociedade brasileira.

Influenciado por Max Weber, Sérgio Buarque inseriu em seus escritos uma cuidadosa análise da formação do Brasil, de modo a explicar aquilo que nos tornamos a partir do que outrora fomos.

*Raízes do Brasil*, texto cuja primeira edição data de 1936, é o resultado material desse empreendimento científico e intelectual.

A despeito da grandiosidade de toda a obra, é exatamente ao seu capítulo 5, *O Homem Cordial*, que irei me ater aqui com mais afinco e dedicação. Não é à toa que a sua específica denominação faz parte do título desse ensaio.

Me permitam explicar...

Quando eu ainda era discente do mestrado, *Raízes do Brasil* foi apresentado como referencial teórico de leitura obrigatória em uma das disciplinas que cursei.

O livro inteiro me ofereceu acesso a olhares críticos inúmeros sobre a formação do Brasil e o seu capítulo 5, especificamente, foi aquele que me inquietou de maneira peculiar.

Após a leitura desse trecho, me ocorreram inúmeras reflexões referentes à má compreensão das ideias de interesse público e privado. A partir de então, eu problematizei com maior insistência e incômodo a mescla brasileira, muitas vezes indevida, entre as esferas pública e privada.

Ali, eu refleti sobre a dificuldade de se estabelecer com rigor a distinção entre os interesses públicos e os interesses privados e até mesmo as suas zonas lícitas de intersecção.

*Quem é O Homem Cordial e como ele se liga aos temas dos interesses públicos e privados?*

É muito usual que se espalhe por aí, com base no senso comum, que a cordialidade do homem brasileiro é uma característica elogiosa, um predicado seu, que é sinônimo de exaltação da sua simpatia e bondade.<sup>1</sup>

Quando Sérgio Buarque de Holanda trata desse peculiar elemento, não é bem de uma cortesia ou gentileza genuínas que ele está a falar. O foco é outro e a abordagem também. Não há ali propriamente o enaltecimento à amabilidade dos brasileiros.

---

<sup>1</sup> Sérgio Buarque, no rodapé número 6 do Capítulo 5, explica as origens desse uso elogioso do termo “homem cordial”. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

A descrição do tema da cordialidade é especialmente preenchida por apontamentos críticos e a ideia converge para a exposição da infeliz confusão entre o público e o privado que há anos estremece as bases da Administração Pública nacional.

Para o autor, a impessoalidade e objetividade no trato da coisa pública foram exceções históricas no Brasil e a pessoalidade e a subjetividade as regras.<sup>2</sup> Aqui, a dinâmica das relações familiares se sobrepôs de tal maneira que se capilarizou e se fez presente em todas as demais composições sociais, inclusive nas performances laborais estatais.

Os “laços de sangue e de coração” ultrapassaram as fronteiras da família e se fizeram (e ainda se fazem) presentes em processos coletivos inúmeros.<sup>3</sup>

Na medida em que o brasileiro leva as práticas familiares para espaços diversos, ele estrutura uma imensa dificuldade de diferenciar o público do privado, pois acaba desconhecendo “qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo”.<sup>4</sup>

Na linguística, por exemplo, o brasileiro usa bastante os diminutivos, inclusive em ambientes que demandariam linguagem mais solene. Sérgio Buarque observa essa prática como forma de se “familiarizar mais com as pessoas ou objetos” e de “fazê-los mais acessíveis aos sentidos e também aproximá-los do coração.”<sup>5</sup>

Os diminutivos, a predileção por se referir às pessoas através do primeiro nome e a desvalorização de rituais são apenas alguns dos exemplos que marcam a cordialidade nacional como fenômeno parcialmente responsável pela estruturação de um Estado patrimonialista e que vê na Administração Pública um instrumento de concretização dos interesses privados das famílias que a dominam.

*O que o nepotismo tem a ver com tudo isso?*

O nepotismo, de maneira muito simples, pode ser compreendido como o ato de favorecer parentes, os colocando em atribuições laborais junto ao Poder Público, não por serem habilitados e competentes para isso, mas sim por motivações de ordem *unicamente* pessoal, de afeto ou familiares.

O nepotismo é a materialização do “afeto familiar” transposto para o espaço público, ele é desdobramento da crença de que a Administração Pública serve para concretizar os interesses privados das famílias que a compõem.

---

<sup>2</sup> “No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicado a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.” HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 146.

<sup>3</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 146.

<sup>4</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 148.

<sup>5</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 148.

Através do nepotismo, o sujeito ocupa um cargo público sem a prévia aprovação em concurso e consegue esse “benefício” por ser “apadrinhado” por alguém que labora junto ao Estado e que se utiliza da sua influência, poder e posição para beneficiá-lo.

O nepotismo nega a ideia de impessoalidade da Administração e se encaixa na crítica exposta por Sérgio Buarque ao fazer da Administração Pública uma espécie de “puxadinho do lar” do agente que o pratica.

Essa mistura ilícita entre o público e o privado que o nepotismo traduz é marcada pelos traços de um patriarcalismo antigo que não deveria mais existir.

A Constituição Federal de 1988, desde o seu texto original, aponta com clareza para a impertinência dessa prática com o Estado por ela moldado.

Ora, se impessoalidade é máxima administrativa a ser necessariamente seguida pelo Poder Público, não há coerência em preencher unidades laborais junto ao Estado a partir de motivações de ordem unicamente pessoal.

Se o que determina a ocupação do cargo é algo de foro exclusivamente sentimental, se não há qualquer habilidade intelectual ou técnica do sujeito para laborar junto ao Poder Público, não apenas a impessoalidade será lesionada, mas também a eficiência administrativa.

Apesar de ser muito simples concluir pela incompatibilidade do nepotismo com os escritos da Constituição de 1988, isso não foi suficiente para pôr fim a essa prática no Brasil.

Quem dera viver em um mundo onde a positivação de textos normativos fosse plenamente capaz de, sozinha, promover efeitos dessa ordem!

Desconstruir repetições históricas equivocadas e lesivas ao interesse público requer muito mais do que a simples publicação de leis. É necessário empenho cotidiano das instituições de controle, capacitação dos agentes públicos nesse sentido, aperfeiçoamento dos canais de acolhimento de denúncias e planejamento racional do Estado.

O nepotismo é prática enraizada e capilarizada dentro da estrutura estatal brasileira, a sua presença no país é histórica e secular, justamente por isso a sua extinção é dificultosa e envolve longo caminho a percorrer.

Notem que Sérgio Buarque de Holanda há oitenta anos já ressaltava a necessidade de serem compreendidas como esferas distintas a família e o Estado e que a Constituição de 1988 desde a sua origem, ou seja, há pouco mais de trinta anos, busca a estruturação de uma Administração Pública efetivamente impessoal.

*Por que será que ainda hoje estamos assim, discutindo a persistência das “capitanias hereditárias laborais” junto ao Estado, mesmo após décadas da normatização de escritos em sentido contrário?*

Problemas complexos e estruturais demandam soluções igualmente complexas e multidirecionais!

Eu me recordo com muita clareza do momento em que o país iniciou um enfretamento mais direto à prática do nepotismo. Ali, por volta do ano de 2005, eu ouvia com frequência os desabaços de inúmeras pessoas indignadas com as perdas dos “seus cargos”. A insatisfação dos que deixavam de trabalhar junto à Administração era imensa!

O nepotismo está tão agarrado às bases da Administração Pública brasileira que muitos ainda o enxergam como algo natural, como uma espécie de privilégio pertencente aos que possuem uma excelente “network”, como um ganho dos que conhecem agentes públicos diversos, como uma vantagem daqueles que tem ótimas relações pessoais.

A ruptura formal mais direta e mais consistente com isso, institucionalizada inicialmente em normativas administrativas do Judiciário e do Ministério Público, não foi suave ou consensual.

O Supremo Tribunal Federal chegou a ser chamado a se manifestar e julgou no sentido daquilo que parecia auto evidente: a Constituição já era contrária ao nepotismo desde as suas origens. No Estado conformado por ela, ele nunca deveria ter existido!

De lá para cá, foram muitas as ações, os processos, decisões judiciais e normatizações infraconstitucionais moldados no sentido do efetivo combate e extinção do nepotismo.

Convém aqui mencionar, de modo especial, a publicação da Súmula Vinculante (SV) nº 13, editada pelo Supremo Tribunal Federal em 2008 e responsável por oferecer detalhamentos daquilo que deve ser entendido como nepotismo a ser combatido dentro das estruturas públicas nacionais.

A súmula, sem dúvidas, trouxe significativos avanços, porém, como texto limitado que invariavelmente é, não ofereceu respostas plenas e soluções abrangentes para todas as situações. Ela é texto e, enquanto tal, necessita ser interpretada para que possa ser aplicada.

Se já é difícil com ela, sem ela certamente seria pior!

Ainda nos perguntamos, por exemplo, sobre os limites e possibilidades de aplicação da súmula do nepotismo aos chamados “cargos políticos”. Como efetivamente será feita essa análise “caso a caso” determinada pelo STF?

Também há dúvidas sobre a pertinência de se falar em nepotismo quando o cargo a ser ocupado por eventual parente de agente público é aquele correspondente à vaga de quinto constitucional.

Em síntese, o que posso dizer aqui é que muitas indagações permanecem, mesmo diante da consolidação de algumas ótimas certezas.

*O nepotismo ainda é comum no Brasil?*

Equívocado, inconstitucional e vedado pela normativa, o nepotismo persiste na realidade administrativa brasileira. Esse fato é grave, pois a consolidação de uma efetiva república democrática demanda a sobreposição dos interesses gerais aos interesses pessoais na condução da Administração.

Há alguns anos, o Estado do Rio Grande do Norte foi marcado pela descoberta dessa prática dentro da sua Assembleia Legislativa. Segundo dados inseridos em reportagem publicada pelo Globo em 2016, ano do estouro da notícia do nepotismo naquele órgão, dos 3.181 cargos existentes na Assembleia apenas 552 eram ocupados por servidores efetivos. (<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2016/03/oab-quer-que-fantasmas-da-alrn-devolvam-valores-recebidos.html>)

Esses números revelam, por si só, uma nítida afronta à regra do concurso público para fins de preenchimento dos cargos administrativos. Não havia na Assembleia Legislativa do RN nenhuma proporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados! Como pôde existir por tanto tempo naquele espaço público mais cargos comissionados do que efetivos?

Além do nepotismo, outros ilícitos se fizeram notar na Assembleia, sendo possível citar a “presença ausente” dos trabalhadores do local (casos típicos de servidores fantasmas) e a efetivação de “servidores” sem a devida e anterior aprovação em concurso público.

É por isso que é comum expor que problemas complexos demandam soluções amplas para que sejam efetivamente superados! É por isso que ainda é possível dizer que há sim mais de Império em nossa República do que ousamos imaginar.

Nos últimos tempos, diga-se de passagem, como ela, a República brasileira, tem sofrido!

O nepotismo insistente e persistente é modalidade desse penar e o agente público cordial que enxerga o seu interesse privado acima do coletivo é o principal mantenedor da inoportuna atualidade dessa prática.

Entre o ser e o dever ser que circunda o tema do nepotismo há distância, existe hiato, persistem espaços a serem necessária e urgentemente preenchidos com o devido respeito à Constituição.

A descontinuidade entre família e Estado é fundamental para a consolidação da ideia de República e a sua efetivação depende do fim da presença do nepotismo junto à Administração.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo.” “Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição.” HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 141.

O entusiasmo com a fusão secular “família – Estado” precisa ser cada vez menor. É imperioso desconstruir a ideia de que a nomeação de parentes para cargos públicos é natural, tolerável e esperada.<sup>7</sup>

A história institucional recente oferece esperanças para os que desejam ver a Constituição protegida através do fim do nepotismo e do respeito à supremacia do interesse público.

A lei de acesso à informação, as normativas administrativas de enfretamento ao nepotismo, a súmula vinculante 13 e os precedentes dados pelo STF parecem emoldurar a nova formatação da proteção à impessoalidade junto à Administração.

Que pintura corresponderá ao resultado final desse processo?

Lembrem-se que uma parte importante desse assunto ainda possui a sua narrativa em disputa: a nomeação de parentes e conhecidos para cargos políticos é nepotismo? Quando? Como? Em que medida?

[\[https://www.conjur.com.br/2020-abr-16/interesse-publico-paralisia-decisoria-nepotismo-pandemia-covid-19\]](https://www.conjur.com.br/2020-abr-16/interesse-publico-paralisia-decisoria-nepotismo-pandemia-covid-19)

Sobre esse assunto, quem sabe, escreverei um novo texto aqui no site.

---

<sup>7</sup> “A indistinação fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve os seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX.” “A indistinação fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve os seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX.” HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 141.