

O "JEITINHO" BRASILEIRO COMO UM RECURSO DE PODER*

CLÓVIS ABREU VIEIRA**
FREDERICO LUSTOSA DA COSTA***
LÁZARO OLIVEIRA BARBOSA****

1. *Introdução*; 2. *O Brasil e a burocracia*; 3. *A questão do formalismo*; 4. *O "jeitinho" na burocracia*; 5. *Considerações finais: burocracia, "jeitinho" e poder.*

Carlos Lopes esperou o ambulatório abrir. Braços doloridos de segurar o menino. O funcionário puxou as portas. Carlos Lopes foi entrando. O que é isso, o homem perguntou. Vou esperar o médico, respondeu Carlos. É, mas tem de esperar eu abrir primeiro. Mas se esta porta está aberta, por que não posso entrar, perguntou Carlos Lopes. Porque só está aberta depois de eu abrir todas as portas. Mas esta porta está aberta, disse Carlos Lopes. É, confirmou o homem. Está aberta, mas está fechada. O senhor não vê que está fechada?

(Fragmento do romance *Zero*, de
Ignácio de Loyola)

Você pode dar um jeitinho?

(Indagação de uso corrente no Brasil)

1. *Introdução*

A sociologia da burocracia parece ser um pouco avessa aos métodos da antropologia social. Esses antropólogos, sempre às voltas com estudos de parentesco, e um excêntrico gosto pelo exótico, arripam os estudiosos de um modelo conceptual centrado na impessoalidade e na racionalidade *moderna* (ocidental). A

* Este artigo foi escrito originalmente em novembro de 1981, sob a forma de trabalho acadêmico apresentado pelos autores — como alunos — no Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública da FGV, para a disciplina antropologia da burocracia.

** Professor da Universidade Federal do Espírito Santo. (Endereço do autor: Universidade Federal do Espírito Santo — Campus Universitário de Goiabeiras — Vitória, ES.)

*** Técnico em Planejamento no Governo do Estado do Ceará. (Endereço do autor: Comissão Estadual de Planejamento Agrícola — Av. Alm. Barroso, 601 — 60.000 Fortaleza, CE.)

**** Professor na Universidade de Feira de Santana, Bahia. (Endereço do autor: Universidade Estadual de Feira de Santana — Km 3, BR 116 — Campus Universitário — Feira de Santana, BA.)

forma reciprocamente preconceituosa de se perceberem afasta os cientistas sociais (*lato sensu*) do caminho de uma fecunda aventura — incorporar à teoria da burocracia uma razão em confecção, própria da antropologia, para compreender os diferentes arranjos de relações humanas organizadas.¹

Escasseiam, pois, as etnografias da burocracia, sem base no(em) modelo(s) preconcebido(s). E sobre a administração pública brasileira, esses estudos são ainda mais raros.

Parece-nos que o estudo das manifestações rituais no âmbito da burocracia é um domínio fértil para esse tipo de trabalho. Não se deve esquecer, é claro, a advertência de Roberto da Matta quanto ao perigo de se repartir o sistema de acordo com nossos critérios.² Há que procurar primeiro conhecer como o próprio sistema se divide e classifica. Daí a importância de se incorporar a uma tal análise as interpretações da totalidade.

Este trabalho constitui uma tentativa de contribuir para a compreensão da burocracia brasileira em suas relações com a clientela, a partir do estudo de um ritual que se repete diariamente — o ritual do “jeitinho”, a nossa “maneira especial de resolver as coisas”. Obra de diletantes, não pode ter a pretensão de encerrar totalidades; por isso mesmo serve-se da etnografia profissional e das interpretações correntes fundadas na formação econômica, nos processos sociais e nas *determinantes* políticas.

Algumas noções sobre burocracia e burocracia brasileira pesam inevitavelmente em nossas considerações, indo condicionar as análises e conclusões. Já envolvidos pelo espectro do *anthropological blues*,³ ao invés de tentar um fatigante e inviável despojamento, preferimos assumir aquelas referências teóricas para, só depois, buscar converter o familiar em exótico. Tentamos, então, questionar as nossas concepções a partir de dados da interpretação da realidade brasileira, buscando coerências e contradições. Este é, portanto, o propósito do tópico que se segue: tentar examinar como a *burocracia* (do tipo puro, patrimonial ou “tropical”?) interage com o País do Carnaval, seus malandros e heróis sem nenhum caráter. Por exemplo, como se adapta, numa sociedade onde as relações pessoais são um valor dominante, um sistema burocrático fundado na impessoalidade?

A terceira parte deste ensaio procura introduzir uma perspectiva de análise das burocracias *transicionais*. A principal utilidade da apresentação do modelo prismático de Fred Riggs é a identificação de determinadas características que ele encontrou na administração dos países do Terceiro Mundo, vítimas dos chamados processos de modernização. O aspecto do formalismo merece de Riggs um

¹ Para uma crítica à atitude dos sociólogos quanto à contribuição da antropologia aos estudos sobre burocracia e à própria teoria da burocracia, ver Amorim, Maria Stella Faria. *Homens burocráticos*. Tese de livre-docência em sociologia. Rio de Janeiro, UFRJ/IFCS, 1975.

² Matta, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

³ *Anthropological blues* é uma expressão que Roberto da Matta atribui à Dr.^a Jean Carter, antropóloga americana, e que define a síndrome que acomete o etnógrafo no “... momento marginal da viagem, quando não estamos nem envolvidos nos labirintos intelectuais levantados pelos problemas teóricos, nem na difícil fase em que somos obrigados a filtrar nossa vivência concreta numa aldeia distante ou bairro próximo, através de um relatório no qual os problemas intelectuais são retomados num outro nível”. Ver Matta, Roberto da. *Relativizando: uma introdução à antropologia social*. Rio de Janeiro, Vozes, 1981. p. 154.

tratamento aprofundado, do qual se serve Guerreiro Ramos para analisar a burocracia brasileira, introduzindo nesse contexto a “sociologia do jeito”.

O tema central do trabalho é tratado diretamente na quarta parte, onde se tenta examinar o ritual do “jeitinho” a partir de contribuições colhidas em entrevistas realizadas com burocratas e usuários. De especial utilidade para essa análise é a comparação com a interpretação de Roberto da Matta sobre o rito do “Você sabe com quem está falando?”⁴

A parte final propõe-se a realizar uma síntese e um ajuste da interpretação que se faz do “jeitinho” e, conseqüentemente, da burocracia, com as concepções próprias da teoria das organizações. Espera-se contribuir para dar resposta à questão: como se realiza a burocracia diante de diferentes valores culturais?⁵

2. O Brasil e a burocracia

“... no Brasil, a comparação por contrastes revela uma dupla possibilidade. E mostra que o sistema é dual: de um lado, existe o conjunto de relações pessoais estruturais, sem as quais ninguém pode existir como ser humano completo; de outro, há um sistema legal, moderno, individualista (ou melhor: fundado no indivíduo), modelado e inspirado na ideologia liberal e burguesa. É esse sistema de leis, feito por quem tem relações poderosas, que submete as massas”.⁶

Já virou lugar-comum, que se repete nos compêndios de história, a constatação de que no Brasil as instituições políticas precederam à formação social. Assim, destaca-se quase em uníssono, tivemos Estado antes de ter povo, tivemos Fazenda Pública antes de receita ou fato gerador, tivemos Judiciário antes de demandas e contendas próprias de sua esfera. E tudo isso, lembre-se, quase desembarcou aqui com as caravelas, tramado no além-mar pelos letrados do estamento, expandindo-se mais e mais e sempre. Alega-se que herdamos de Portugal as instituições políticas e o hábito de tentar moldar a realidade através de leis e decretos. Além do lirismo e da sífilis, o sangue lusitano também nos legou o chamado espírito do bacharelismo.

Sem contar os exageros peculiares ao estilo também herdado do colonizador, o registro dessas evidências não merece qualquer reparo. A prevalência da forma sobre o conteúdo, da tese sobre o fato, da ficção jurídica sobre a realidade material, é, com efeito, a síndrome de nosso *processo civilizatório*. Mas, com raras exceções, não se preocuparam os historiadores e cronistas com a interpretação desse fenômeno, desconhecendo que o processo de formação da sociedade brasileira foi uma extensão do início do desenvolvimento capitalista europeu. Por isso mesmo, deixaram de perceber que o desenvolvimento na colônia não teria que reproduzir as *etapas* históricas vividas pela metrópole.

Raymundo Faoro constitui o melhor exemplo do historiador livre da armadilha montada pelos encantos da *Estória*. Mesmo ao tempo em que pensava (?) fazer uma *ciência dos fatos*, realizou minuciosa análise de nossa formação histó-

⁴ Esse autor analisa diversas situações em que as *pessoas*, para impor respeito ou chamar atenção para a sua condição social, utilizam aquela expressão. Ver Matta, Roberto da. *Carnavais...* op. cit. p. 139-93.

⁵ Esta questão constitui paráfrase de um outra, proposta por Roberto da Matta, com relação ao capitalismo; como se realiza o capitalismo diante de diferentes valores culturais? Ver Matta, Roberto da. *Carnavais...* op. cit. p. 192.

⁶ Matta, Roberto da. *Carnavais...* op. cit. p. 20.

rica, buscando origens na consolidação do *moderno* Estado português. A tese de Faoro⁷ é a de que a monarquia portuguesa — precursora do capitalismo de Estado — constituía um regime patrimonial assentado sobre um estamento político poderoso. O mundo político dominava a vida econômica. Os descobrimentos e a colonização eram empresas da Coroa, de resto a maior empreendedora do país. O Estado, portanto, se antecipava a qualquer desenvolvimento na colônia, a fim de moldar-lhe a feição e aprumar-lhe o rumo. Com a emergência do fenômeno, o estamento se burocratiza, mas mantém o caráter aristocrático, com uma ética e um estilo particularizados. Esse tipo de *burocracia patrimonial*,⁸ que dominava a colônia, constituiu a base do Estado brasileiro. Faoro identifica e qualifica ainda a presença do estamento na vida política do Império e da República Velha.

A tese de Raymundo Faoro constitui, a nosso ver, um marco nas interpretações de Brasil, devendo ser considerada em qualquer análise posterior. Mesmo essa breve referência que fizemos permite perceber a relevância do significado do *artificialismo* das leis e instituições para a formação social do país. A constância do formalismo como modalidade de estratégia de dominação verificada na história brasileira torna possível admitir que ele se tenha incorporado à nossa tradição cultural, como recentemente propôs o Ministro Hélio Beltrão.⁹

É preciso, entretanto, verificar como se deu a adaptação do patrimonialismo português ao calor dos trópicos, uma vez que, mesmo transplantando para cá as suas instituições políticas, o colonizador não moldou de todo o caráter de nossa gente.

Por outro lado, cabe lembrar que a análise de Faoro termina com a República Velha, não tratando do esforço de *racionalização burocrática* empreendido no Brasil a partir do Estado Novo. Perseguiu-se desde então, através da cópia do modelo “prescrito na teoria administrativa então em voga nos países mais desenvolvidos”,¹⁰ a burocracia do *tipo puro* descrita por Weber.¹¹

Neste ponto, a tentativa de compreender como a burocracia se realiza e se reproduz na “ambiência tropical” ganha complexidade. Temos pelo menos três dados relevantes a considerar: a tradição patrimonialista de nossa burocracia, o esforço de racionalização do sistema e a própria singularidade cultural do brasileiro. Quanto aos dois primeiros aspectos, a hipótese de Weber é a de que, com o desenvolvimento capitalista, a burocracia tende a aproximar-se do tipo puro e o patrimonialismo a desaparecer ou, pelo menos, a se tornar residual.

Admitindo — como sugere Roberto da Matta — que nem mesmo o capitalismo se reproduz da mesma forma diante de diferentes valores culturais,¹² é possível

⁷ Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1979.

⁸ Raymundo Faoro evita usar a expressão *burocracia patrimonial*, destacando sempre o seu caráter estamental. Em Weber, os tipos puros são incompatíveis, mas ele mesmo admite o uso da expressão para caracterizar sistemas “duais”.

⁹ Beltrão, Hélio. *A aterrissagem no Brasil real*. Brasília, Presidência da República, 1981. p. 3.

¹⁰ A experiência de reforma administrativa iniciada com o Estado Novo “era, em suma, uma reforma modernizadora inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, um modelo *taylorista/jayoliano/weberiano*”. Ver Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 8(2): 27-72, abr./jun. 1974.

¹¹ Nunca é demais repetir que Weber jamais pretendeu prescrever qualquer forma de organização. Seus tipos ideais são categorias de análise descritiva, criadas a partir da acentuação de características observadas na realidade.

¹² Matta, Roberto da. op. cit. p. 192.

crer que muito menos a burocracia — uma estrutura de dominação que cristaliza a moldura ideológica do sistema — se conformará de igual modo acima e abaixo do Equador. Não fazemos, portanto, uma crítica a Weber, mesmo porque a burocratização é uma evidência na moderna sociedade industrial, mas desde logo incorporamos o terceiro dado de nossa análise.

A estratégia metodológica dos tipos ideais em Weber consiste no seguinte: “constrói-se um modelo abstrato de uma dominação que racionalizasse, em termos ideais, todos seus processos de ação; na análise de uma dominação histórica concreta, que pretende legitimar-se racionalmente, verificou-se em que aspectos a ação concreta diverge do modelo ideal; tais aspectos divergentes do modelo ideal é que seriam relevantes para a caracterização da especificidade histórica da dominação em questão e, sendo assim, a análise sociológica deveria concentrar-se na busca de explicações causais dessas divergências. O resultado final seria a caracterização e a explicação causal de especificidade histórica de relações concretas de dominação”.¹³

Escapa aos objetivos deste trabalho desenvolver qualquer análise baseada nesse roteiro. É possível admitir, entretanto, que, tendo em vista ter sido o tipo ideal de Weber tomado como prescritivo para orientar as reformas do serviço público federal do País,¹⁴ a burocracia brasileira apresente algumas características da estrutura de dominação racional-legal do tipo puro, conservando ainda alguns aspectos do patrimonialismo.¹⁵

Tomando por suposto o que antecede, interessa-nos examinar como se compatibilizam os valores de impessoalidade e racionalidade *moderna* explícitos no modelo weberiano de burocracia e as singularidades culturais da *Terrae Brazilis*. Para tanto, cumpre apresentar, ainda que superficialmente algumas características da burocracia de tipo puro. Quanto a uma interpretação de Brasil, recorreremos à recente e, a nosso ver, totalizante compreensão apresentada por Roberto da Matta no seu *Carnavais, malandros e heróis*.

A burocracia é, segundo Weber, uma estrutura de dominação racional-legal caracterizada pela existência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos. A autoridade de dar ordens se distribui de forma estável e se baseia no princípio da hierarquia, sendo rigorosamente delimitada pelas normas que, quando necessário, prevêm a coerção. As normas são escritas e definidas *in abstracto*. Os funcionários são recrutados de acordo com qualificação prevista em um regulamento geral e o exercício do cargo é, normalmente, sua única atividade. Os cargos são vitalícios, organizados em carreira e proporcionam ao funcionário o direito a uma pensão. A ocupação do cargo é uma profissão para a qual o funcionário é nomeado com direito a um salário fixo, sendo que a propriedade dos meios de administração não se confunde com a propriedade privada, assim como são separados o domicílio do local de trabalho. “A

¹³ Pimenta, Cornélio Octávio Pinheiro. *A administração federal brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa*. Monografia de Mestrado, Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1976. p. 21.

¹⁴ Para uma introdução à história da reforma administrativa no Brasil, ver Wahrlich, Beatriz M. de Souza. op. cit. p. 27-72.

¹⁵ Em função da possibilidade de sistemas híbridos, “seremos forçados, repetidamente, a criar expressões como ‘burocracia patrimonial’ para deixar claro que os traços característicos do respectivo fenômeno pertencem, em parte, à forma racional de domínio, ao passo que outros traços pertencem à forma tradicionalista de domínio, neste caso, à dos estamentos.” Weber, Max. In: Gerth & Mills, org. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971. p. 344.

lealdade (...) é dedicada a finalidades impessoais e funcionais. Após das segundas estão habitualmente, é claro, idéias de valores culturais.”¹⁶ “Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais, o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo.”¹⁷

Parece-nos, então, que quatro características podem ser consideradas fundamentais no modelo weberiano: racionalidade funcional, hierarquia, impessoalidade e distinção entre o domínio público e o privado. Esses mesmos quatro atributos são formalmente apresentados como princípios norteadores da administração pública brasileira, quer como preceito constitucional, quer como dispositivo de legislação ordinária. Mas como efetivamente são operacionalizados? De que forma interagem com os valores dominantes na sociedade brasileira? O caminho para tentar uma resposta a essas questões é examinar a burocracia do ponto de vista do sistema como um todo.

A racionalidade funcional, categoria definida por Weber, diz respeito a fins preestabelecidos. Diz-se que um ato é racional quando é coerente com fins visados. Tendo em vista que um ato é mais racional do que outro quando, sendo adequado para o atingimento dos fins, incorre em menores custos ou esforços, o critério que orienta a racionalidade funcional é o da eficiência.¹⁸ Dois aspectos merecem ser examinados relativamente à racionalidade e à ambiência *transicional*.

Em primeiro lugar, é altamente discutível a possibilidade de transferência da racionalidade dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos. A esse respeito há pelo menos, três tipos de teorias que apenas enumeramos: a) a racionalidade moderna pode ser transferida e aprendida integralmente; b) a racionalidade moderna não pode ser transferida porque é limitada por aspectos culturais; c) a racionalidade moderna pode ser parcial e quantitativamente transferida, desde que seja ajustada às circunstâncias locais. Não obstante, as diferenças de enfoque as três teorias partem da premissa de que a racionalidade ocidental constitui o último estágio de uma escala de preferências.¹⁹ Há, de qualquer modo, uma ação deliberada no sentido de transferi-la para os chamados países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, é preciso examinar se a eficiência é critério valorizado em nosso meio. Em pesquisa realizada com 325 executivos civis brasileiros de alto nível, nos anos de 1968 e 1969, o Prof. Robert Daland constatou que, não obstante fazer parte do discurso desses administradores, o critério de eficiência não era considerado nas atitudes, não constituindo, para eles, um valor *positivo*. Essa constatação leva-o a admitir que “é possível que os valores em relação à eficiência que para nós são óbvios, no Brasil não o sejam, de fato, eficientes para a promo-

¹⁶ Weber, Max. op. cit. p. 232.

¹⁷ Id, ibid. p. 251.

¹⁸ Uma boa apreciação sobre os tipos de racionalidade em Weber é apresentada em Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, 1966. Para uma análise específica sobre racionalidade burocrática e eficiência, ver Motta, F. C. Prestes & Bresser Pereira, L.C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

¹⁹ Para um breve exame desses três tipos de teoria ver Motta, Paulo Roberto. *Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 4(2): 7-45, jul./dez. 1970.

ção de metas propostas pelo regime”.²⁰ Daland, em sustentação ao seu argumento, relaciona o alto grau de desenvolvimento verificado então (68/69) com os baixos níveis de eficiência observados em estudos da mesma época.

A hierarquia seria uma característica da burocracia coerente com um valor dominante na sociedade brasileira, descrita por Roberto da Matta como um sistema altamente hierarquizado. Mas o problema não é tão simples porque a hierarquização na sociedade brasileira se reproduz em múltiplos planos, com critérios outros além do eixo econômico dominante. Serve para compensar e complementar diferenciações sociais básicas, incorporando classificações para cor, origem, educação, relações pessoais, etc. O sistema burocrático puro não comporta considerações dessa natureza, vez que lhe é próprio um sistema de hierarquização baseado na autoridade *legal*. Por isso mesmo, ao se examinar, à margem dos regulamentos, a hierarquia de organizações brasileiras, verifica-se que ela introduz critérios estranhos à divisão do trabalho e à linha de autoridade.

A impessoalidade da burocracia na moderna *democracia de massa* resulta num princípio característico desse tipo de organização que tem muito a ver com os sistemas igualitários:²¹ “a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de ‘igualdade perante a lei’ no sentido pessoal e funcional e, daí, do horror ao ‘privilégio’, e da rejeição dos casos individualmente”.²² Como acabamos de ver, a igualdade não é um valor dominante em nosso meio. “Aqui, as relações pessoais mostram-se muito mais como *fatores estruturais* do sistema do que como sobrevivências do passado que o jogo do poder e das forças econômicas logo irá colocar de lado e marginalizar” (o grifo é nosso).²³ Trata-se de, a cada momento, introduzir “elos personalizados em atividades basicamente impessoais”, como bem demonstrou Roberto da Matta na análise do “Você sabe com quem está falando?”. Dentro dessa linha, pretendemos esboçar alguma coisa com relação ao “jeitinho brasileiro”. Atualiza-se, em toda ocasião em que o usuário é envolvido pelas malhas corrosivas da burocracia, a clássica distinção entre *indivíduos* e *pessoa*,²⁴ porque a “igualdade” entre nós é uma falácia do formalismo institucional brasileiro.

Com respeito à distinção entre os domínios público e privado e reportando-nos à questão do “resíduo” patrimonialista, ainda hoje significativamente presente em nossa organização governamental, convém registrar a constatação de Lawrence Graham a partir de pesquisa no serviço civil federal brasileiro. Ele verificou que “a ambiência administrativa brasileira ainda tem muito de ‘patrimonial’, em que cargos e favores são concedidos em troca de apoio político. Este sistema de ‘espólio’ se sobreleva ao fator ideológico, no campo político, por exercer uma função relevante para o governo, que o referido fator não consegue: a função integrativa e unificante, única capaz de agregar interesses e grupos heterogêneos — em termos de valores — em torno das metas governamentais. Embora irrelevantes ao funcionamento da burocracia, a eficiência está sempre expressa em termos de leis,

²⁰ Os valores utilizados por Robert Daland para definir eficiência estão relacionados com a racionalidade burocrática moderna. Ver Daland, Robert T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 7(4): 12, 1973.

²¹ É assim que Roberto da Matta se refere às sociedades liberais, tipo a americana. Ver Matta, Roberto da. op. cit.

²² Weber. op. cit. p. 256

²³ Matta, Roberto da. op. cit. p. 192.

²⁴ A distinção é de Louis Dumont, e dela Roberto da Matta faz interessante aplicação à realidade brasileira. Ver Matta, Roberto da. op. cit. p. 169 e segs.

regulamentos, manuais de serviço, etc., levando o sistema administrativo a um conflito de valores e a um hiato entre normas prescritivas e a realidade das práticas vigentes”.²⁵

Simon Schwartzman vê, no Brasil de hoje, “o contraste entre o Estado patrimonial, irracional, centralizador, cooptador e os setores autônomos, descentralizados, representantes do racionalismo empresarial e capitalista”,²⁶ fazendo-nos refletir sobre o pequeno texto de Roberto da Matta epigrafado no início deste tópico. O dualismo, pois, se reproduz no plano da expressão cultural projetando-se novamente sobre o sistema qual melíflua argamassa ideológica para sua sustentação, atualização e reprodução.

Não nos sobra espaço para discutir um pouco as diversas formas de manifestação (já não dizemos rituais) de nossa “personalidade” e de nossos sistemas de classificação no contexto da burocracia. É possível perceber, entretanto, que assim como o “jeitinho” não é incompatível com o “Você sabe com quem está falando?”, o País do Carnaval, da malandragem, do samba, das mulatas esculturais, não é incompatível com uma burocracia poderosa que maltrata a sua gente.

É preciso, então, penetrar na lógica do sistema para perceber o dualismo não como retrato de dois mundos estanques, mas como partes integradas, feito a cara e a coroa, faces indissociáveis de uma mesma moeda. Se agora não estamos preparados para examinar com *estranheza* o “jeitinho”, estamos pelo menos desconfiados, como quem recebe o cordial amplexo do patrão.

3. A questão do formalismo

Adotamos a perspectiva de análise sugerida por Guerreiro Ramos²⁷ para interpretar o “jeitinho” brasileiro, ou seja, examinando-o no âmbito da questão do formalismo. A idéia de formalismo faz parte de uma teoria de classificação do grau de desenvolvimento administrativo da sociedade, segundo critérios de diferenciação comuns à sociologia. Foi proposta por Fred Riggs,²⁸ americano residente no Havai, que inspirou seu trabalho na observação das realidades da Tailândia, das Filipinas e de alguns aspectos da administração norte-americana.

Riggs desenvolveu, a partir da análise estrutural funcional, uma terminologia própria para o chamado “quadro evolutivo” das sociedades. Fazendo uma analogia com o processo de refração de um fecho de luz (branca) que passa através de um prisma, define três categorias ideais para classificar as sociedades, segundo o seu grau de diferenciação. Essas categorias estariam distribuídas ao longo de um *continuum*, onde os modelos concentrado (a luz branca é concentrada) e difratado²⁹ (a luz se refrange em todas as diferentes cores do arco-íris) seriam os extremos, e o modelo prismático (prisma pelo qual é refratada a luz concentrada) corresponderia a um estágio intermediário.

²⁵ Graham, Lawrence S. *Civil service reform in Brasil*. Texas University, 1968. Apud Pimenta, Cornélio Octávio Pinheiro. op. cit. p. 39.

²⁶ Schwartzman, Simon. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo, Difel, 1975. Apud Pimenta, Cornélio Octávio Pinheiro. op. cit. p. 18.

²⁷ Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit.

²⁸ Riggs, Fred W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, FGV, 1966.

²⁹ Na primeira versão de sua teoria, Riggs refere-se a modelo refratado, no lugar de difratado, o que, conforme percebeu mais tarde, constitui um erro de ótica. Ver Riggs, Fred. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, 1968.

O modelo de Fred Riggs

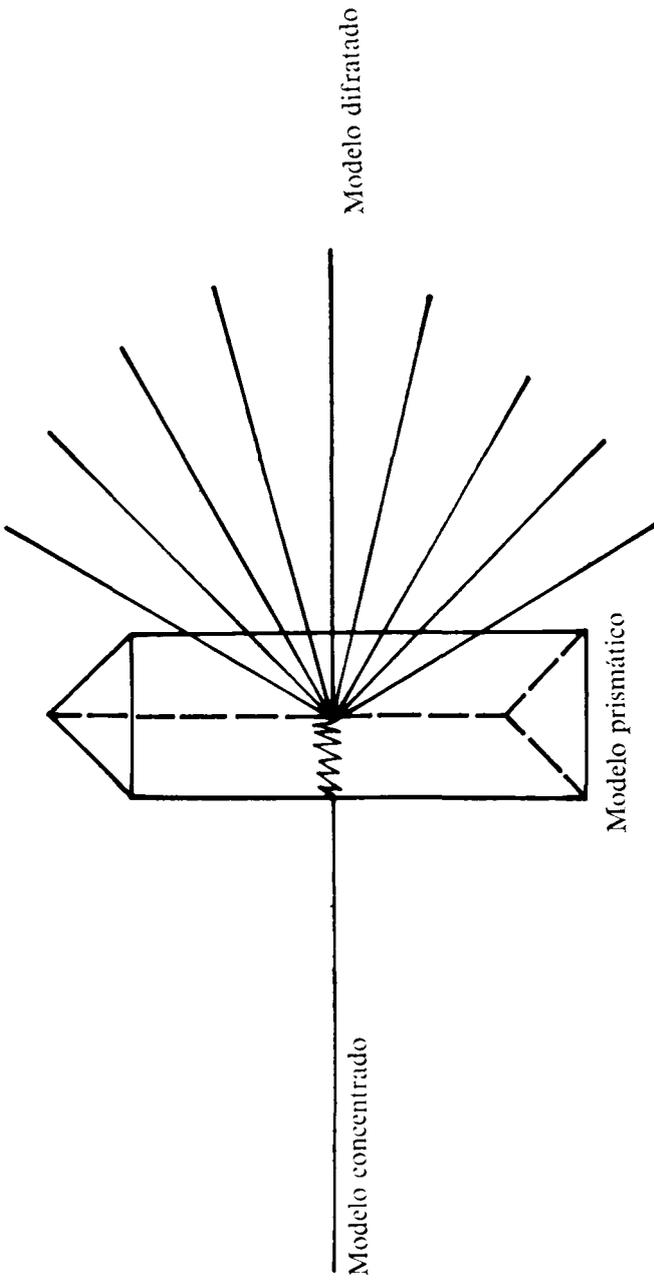


Figura 1

A escala apresentada por Riggs não supõe uma rígida seqüência de fases obrigatórias a serem cumpridas indistintamente pelas diferentes sociedades. Mesmo as sociedades mais desenvolvidas não costumam corresponder ao modelo difratado em sua totalidade, uma vez que se pode verificar, embora em doses restritas, a chamada “funcionalidade difusa”.³⁰ Os três modelos constituem, na verdade, tipos ideais.

O que Riggs observa é que no *modelo concentrado de sociedade*, os objetivos religiosos, educacionais, políticos e econômicos seriam realizados através de uma só estrutura. As *sociedades difratadas* se caracterizariam pela existência de um grande número de instituições (repartições, sindicatos, partidos, escolas) onde cada uma desempenha uma função distinta. As *sociedades prismáticas* seriam o ponto médio entre os dois extremos, apresentando uma formação dual, definida pela existência de aspectos das sociedades concentrada e difratada.

As sociedades prismáticas apresentariam, pois, as características de *heterogeneidade*, *superposição* e *formalismo*, tal como estabeleceu Riggs na diferenciação dos diversos modelos de sociedade, embora esses mesmos aspectos também se verifiquem de forma residual nas sociedades concentrada e difratada.

A heterogeneidade significa a coexistência de elementos tecnológicos modernos e antigos, do urbano e do rural, e da adoção de estilos de vida sofisticados por uma minoria em confronto com o comportamento tradicionalista da *massa*. Embora também possa ser encontrado nas sociedades difratada e concentrada, é mais acentuado nas sociedades prismáticas onde “cada pessoa é, de ordinário, interiormente dividida, pela assimilação de opostos critérios de avaliação e ação”.³¹

A superposição nada mais é do que a execução de uma série de funções as mais diversificadas como, por exemplo, administrativas, políticas, econômicas e sociais, por uma só *unidade social* distinta e segundo critérios preestabelecidos. As sociedades prismáticas favorecem a prática da superposição, mesmo com a distribuição formal de atribuições a distintas *unidades sociais*. Na verdade, essas sociedades favorecem a interferência de critérios familiares na administração, além do condicionamento da economia e da política por fatores alheios ao seu domínio próprio.

O formalismo viria a ser a diferenciação entre as normas prescritas legalmente e as atitudes concretas adotadas quando de sua real implementação, ou seja, ocorreria quando o comportamento efetivo dos indivíduos deixasse de observar as normas pertinentes, sem que isso passasse a caracterizar a obrigatoriedade de sanções para aqueles que a infringiram.

Riggs enfatiza que essa incongruência é predominante nas sociedades prismáticas mas também se verifica em menores proporções nas demais sociedades. As razões podem ser encontradas na sua própria concepção de formalismo que transcrevemos a seguir: “O *formalismo* corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela Constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a dis-

³⁰ As expressões funcionalidade específica e funcionalidade difusa são aqui usadas no sentido em que originalmente foi proposto por Talcott Parsons. Riggs refere-se expressamente a Parsons quando usa, pela primeira vez, essas expressões em seu livro *Administration in developing countries*. Aí assinala que considera “funcionalmente difusa toda estrutura que realiza grande número de funções”. Ver Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 332.

³¹ Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 333.

crepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema” (o grifo é do original).³²

O conceito de formalismo apresentado por Riggs foi baseado na análise estrutural-funcional dos sistemas administrativos e sociais. Nota-se, contudo, a acentuada ênfase que procurou dar ao formalismo nas sociedades prismáticas com o intuito de desenvolver o estudo da ecologia da administração.

Se a análise de Riggs não inova (e pode mesmo ser criticada) quanto aos estágios da sociedade, mostra-se bastante interessante na apreciação de aspectos do modelo prismático: heterogeneidade, superposição e formalismo.

Neste sentido, embora a formulação de Riggs constitua um avanço em relação aos pontos de vista *normativos* e *dogmáticos* que estabelecem serem os sistemas sociais ocidentais parâmetros a serem observados em todo o processo de modernização de uma sociedade, reproduz exatamente o esquema evolutivo/evolucionista tal qual o proposto por Durkheim (tradicional/moderno), do qual se apropriaram as teorias de modernização.

Essas teorias pressupõem que o *subdesenvolvimento* é um estágio inicial obrigatório de todas as sociedades que, para se desenvolverem, deveriam adotar os padrões estabelecidos pelos países *desenvolvidos*. No entanto, esse esquema evolutivo já vem sendo muito criticado, notadamente no âmbito da sociologia do desenvolvimento, que considera serem as teorias de modernização produto dos países *desenvolvidos* exportado para os *subdesenvolvidos*, daí a sua invalidade empírica, inadequação teórica e ineficácia política para a promoção do processo de desenvolvimento.³³

Pode-se observar que o desenvolvimentismo proposto pelas teorias de modernização constitui uma concepção distorcida e inapropriada da realidade social pois tenta impor uma série de postulados a uma determinada sociedade que teve toda uma realidade histórico-cultural construída dentro de um processo específico, ou mesmo singular. Esquecer isso seria negar toda uma história, seria apagar os traços deixados por essa sociedade.

A análise do processo de diferenciação das sociedades, contudo, não pode ser considerada uma perspectiva teórica atual. Na verdade, já vem sendo objeto de estudo, desde o século XIV, nos esquemas evolutivos, tais como os referidos por Weber, Durkheim, Marx e Trotsky.³⁴

A idéia de tradicional e moderno é também criticada por Roberto da Matta, quando propõe uma sociologia menos sócio-cêntrica que relativize (até certo pon-

³² Riggs, Fred W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, FGV, 1966. p. 123. Apud Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 334.

³³ Ver Frank, André Gunder. *Sociologia do desenvolvimento e subdesenvolvimento da sociologia*. In: Durand, J. C. Garcia & Machado, Lia Pinheiro, org. *Sociologia do desenvolvimento II*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. p. 109-82.

³⁴ A “Lei do Desenvolvimento Combinado” de Trotsky, criando o chamado privilégio do atraso histórico, descreve basicamente a sociedade prismática (ou transicional) em processo, embora a tese difusionista implícita na proposição de Trotsky (e possivelmente no modelo de Riggs) possa ser contestada à luz dos postulados da sociologia do desenvolvimento. Tal como observa Trotsky, “a desigualdade do ritmo, que é a mais geral das leis do processo histórico, manifesta-se com igual rigor e complexidade no destino dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades exteriores, a vida retardatária é constrangida a avançar por saltos. Desta lei universal do ritmo decorre outra lei que, na falta de melhor nome, pode denominar-se Lei do Desenvolvimento Combinado, no sentido da aproximação de etapas diversas, da combinação de fases discordantes, da amálgama de formas arcaicas com as modernas”. Trotsky, Léon. *Histoire de la révolution russe*. Paris, Editions du Seuil, 1950. t. 1, p. 17. Apud Faoro, Raymundo. op. cit. p. 735.

to) o arranjo institucional e a dominância de certas ideologias e conjuntos de valores. Acredita que não se pode estudar a evolução das culturas e das sociedades através de aspectos externos, traduzidos por valores, traços, relações e instituições, pois é preciso "... relativizar o que uma sociedade pode acreditar ser e seu motor ou força dominante, abrangente".³⁵

Torna-se, pois, bastante questionável essa ideologia que se pretende impor quanto à separação do "... 'tradicional' em um sistema onde o todo predomina sobre as partes, ao passo que o 'moderno' é o sistema onde o indivíduo é o sujeito, tudo lhe sendo submetido".³⁶

Roberto da Matta acentua que as teorias fundamentadas em um certo tipo de sociologia do desenvolvimento tentam primeiramente estudar as sociedades com base num pedaço do sistema, ou, então, tomando o indivíduo ocidental como parâmetro para se estabelecer as comparações. Na verdade, trata-se de um processo totalmente inverso pois o mais acertado seria "... primeiro, procurar como o próprio sistema se divide e classifica, e por meio de que lógica se liga internamente, para depois buscar o seu estudo".³⁷

Finalmente, resta analisar o problema da transferibilidade, ou seja, a corrente que acredita estar o progresso administrativo fundamentado na conquista de elementos de tecnologia administrativa proveniente dos países desenvolvidos³⁸ que se tornam, pois, um padrão a ser observado indistintamente por qualquer sociedade que deseje realizar o esforço de desenvolvimento. Com um esquema assemelhado ao de Riggs, as sociedades são então classificadas em três estágios diferenciados — tradicional, transicional e moderno — a serem observados em todo o processo evolutivo da burocracia governamental, reproduzindo o mesmo esquema sócio-cêntrico que aponta os paradigmas ocidentais como desejáveis.

Em resumo, "dir-se-ia que Riggs tomou a mesma dicotomia tradicional-moderno, comprometida com a noção de racionalidade, em voga na sociologia, e criou modelo intermediário para tratar as sociedades subdesenvolvidas. Em que pese sua analogia com um prisma, onde a difração da luz sobre ele projetada aumenta a dimensão difratada, o modelo 'concentrado' corresponde às sociedades tradicionais (agrárias), o modelo 'prismático' às transicionais e o modelo 'difratado' corresponde às sociedades modernas (industriais)".³⁹

Apesar de toda crítica que se possa fazer à teoria da refração de Riggs, a caracterização que faz da sociedade prismática é muito útil como modelo comparativo para análise dos sistemas sociais (notadamente das instituições políticas) das nações do chamado Terceiro Mundo, pois, as características de heterogeneidade, superposição e formalismo são uma evidência nos sistemas burocráticos *transicionais* e, portanto, adequadas para a sua análise.

Isto não quer dizer, entretanto, que é nosso propósito fazer com que a burocracia brasileira (extremamente singular pelo menos quanto à origem) caiba dentro de qualquer modelo teórico de tamanha abrangência.

³⁵ Matta, Roberto da. *Carnavais...* op. cit. p. 17.

³⁶ Id. *ibid.* p. 17-8.

³⁷ Id. *ibid.* p. 18.

³⁸ Motta, Paulo Roberto. op. cit. p. 44-5.

³⁹ Amorim, Maria Stella Faria de. op. cit. p. 73.

Ao examinarmos os poucos estudos de perspectiva antropológica⁴⁰ sobre a nossa burocracia, vamos encontrar aquelas características bem definidas, embora possam aparecer com outro nome.

O estudo de Guerreiro Ramos sobre a mudança social no Brasil pode ter, da perspectiva de alguns sociólogos, algum “ranço evolucionista” mas não chega a prejudicar a interpretação (de perspectiva nitidamente funcionalista) que faz do formalismo na sociedade brasileira. Com efeito, tal característica, vista por Riggs como sinal de disparidades tem para aquele autor um sentido verdadeiramente estratégico.

O sentido de formalismo proposto por Guerreiro Ramos, considerado por ele estratégico em toda sociedade prismática não constitui “. . . característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontram. Em outras palavras: o formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social, imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular como se articulam com o resto do mundo”.⁴¹

O formalismo (com outra denominação) tem sido identificado em vários momentos de nossa história pelos melhores intérpretes da realidade brasileira. Nesse particular, Guerreiro Ramos faz uma apreciação crítica dos estudos efetuados pelos clássicos da sociologia do formalismo no Brasil — Visconde de Uruguai, Sílvio Romero, Alberto Tôrres e Oliveira Viana — e conclui que nenhum deles chegou a atingir uma compreensão satisfatória do problema.

A crítica quanto às limitações do trabalho desses sociólogos não pode ser interpretada como fruto de suas limitações intelectuais mas, acima de tudo, como produto da falta de um maior avanço do processo de mudança social e de sua compreensão que resulta na ausência de um suporte adequado e da adoção de um ponto de vista essencialmente estrutural.

Como está colocado no item 2 deste trabalho, o formalismo — descompasso entre as instituições políticas e nosso desenvolvimento social — chegou ao Brasil já com a instalação do Governo Colonial, como bem lembra João Camilo de Oliveira Torres: “. . . o Brasil entrou a existir quando D. João III, o Povoador, nomeou Tomé de Souza Governador-Geral do Brasil. Este fidalgo chegou à Bahia trazendo uma espécie de constituição para o País, o famoso Regimento do Governo, um ministro da justiça (o Ouvidor-Mor), um ministro da fazenda (o Provedor-Mor), o poder espiritual, no clero, soldados, e fundou a cidade de Salvador, que logo passou a ter, inclusive, uma Câmara municipal. Era o Estado do Brasil, que nascia com todos os órgãos que um Governo que se preza deve ter. Notava-se, apenas, uma ligeira ausência, uma sombra no conjunto: não havia povo”.⁴²

Para destacar, ainda, nossa tendência ao formalismo que se reflete numa verdadeira *fúria legiferante*, cabe lembrar a passagem de Paulo Prado referindo-se ao sistema monárquico brasileiro: “. . . Daí ter sido o Império, por excelência, a época dos juriconsultos. Atingimos nesse momento o mais elevado ponto de cons-

⁴⁰ Guerreiro Ramos identifica, nos círculos mais intelectualizados das elites nacionais, em que ele destaca Sílvio Romero (1886), Visconde do Uruguai (1865), Alberto Torres (1914) e Oliveira Viana (1920), aqueles que buscavam no Brasil estudar o fenômeno do formalismo. Ver Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 345-64.

⁴¹ Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 421.

⁴² Oliveira Torres, João Camilo de. *Interpretação da realidade brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1973. p. 28.

ciência jurídica a que pode chegar um povo. Leis, leis, leis... Só faltou aquela a que se referiu Ferreira Vianna: a Lei que mandaria por em execução todas as outras...⁴³

Dentro dessa linha de raciocínio podemos ainda citar Faoro, que enfatiza a presença em nossa sociedade do exagerado apego às leis, fato que propiciou o aparecimento do formalismo. Segundo esse autor, as leis são elaboradas com frases elegantemente construídas, mas que pecam por apresentar um conteúdo muito diferente dos costumes e até mesmo das necessidades daqueles a quem se destinam.⁴⁴

Observa-se que, na sociedade brasileira, é muito comum a afirmação de que “todos são iguais perante a lei, mas a lei não é igual diante de todos”, o que se traduz numa expressão corrente no País, máxima do pensamento político das oligarquias ainda dominantes em algumas regiões do Brasil: “Aos amigos, tudo; aos indiferentes, nada; aos inimigos, a lei.”

Vale a pena ressaltar que é comum dizer-se que “No Brasil, lei é como vacina; umas pegam, outras não”. Conforme lembra Lustosa da Costa, “o ex-Ministro Roberto Campos que moldou este País a partir de 1964, criando para tal um novo encarte legal, falava de leis que pegam e que não pegam. É legislação aprovada pelo Legislativo e pelo Executivo, mas não tem aplicação. Por quê? Pela falta de apoio na realidade objetiva. O mal é decorrente do jurisdicismo, do bacharelismo que chegou da Península Ibérica, e sempre conferiu poderes mágicos a portarias, leis e decretos como se a simples legislação pudesse mudar a realidade que ignorava. País talhado a golpes de forais, ordenações, leis, decretos, portarias, regulamentações, temos vivido assim”.⁴⁵

O interessante na observação de Lustosa da Costa é a notória discordância de Guerreiro Ramos com respeito à perspectiva estratégica do formalismo. Para este último a interpretação do formalismo conforme vimos numa sociedade prismática (como a do Brasil) que erroneamente se dá pelo seu caráter teutológico pode, no entanto, ser superada quando examinada sob o ponto de vista estratégico. Visto dessa maneira, o formalismo pode ser considerado como uma estratégia de mudança social, necessária à superação do caráter dual da sociedade brasileira.⁴⁶

Já Lustosa da Costa nos dá uma outra visão do formalismo, pois enfatiza que não se pode moldar através de leis, decretos, portarias, etc., as relações sociais de uma determinada sociedade sem levar em conta as contradições fundamentais existentes em sua estrutura social. Sua intermediação deixa perceber o caráter estratégico do formalismo, mas nos lembra que o problema de as leis pegarem

⁴³ Prado, Paulo. *Retrato do Brasil*. São Paulo, Ibrasa/INL/MEC, 1981. p. 149.

⁴⁴ “Edifica-se nas nuvens, sem contar com a reação dos fatos, para que da lei ou do plano saia o homem tal como no laboratório de Fausto, o qual, apesar de seu artificialismo, atende à modernização e ao desenvolvimento do país. A vida social será antecipada pelas reformas legislativas, esteticamente sedutoras, assim como a atividade econômica será criada a partir do esquema, do papel para a realidade. Caminho, este, antagônico ao pragmatismo político, ao florescimento espontâneo da árvore.” Faoro, Raymundo. op. cit. p. 744-5.

⁴⁵ Lustosa da Costa, Francisco J. *Ideologia do favor, curral e cabresto*. Fortaleza, Stylus, 1977. p. 75.

⁴⁶ A compreensão de dualismo proposta por Guerreiro Ramos coincide com a perspectiva adotada neste trabalho: “... a dualidade básica das sociedades prismáticas é dialética, enquanto os seus pólos se influenciam reciprocamente, notadamente o externo sobre o interno. A dualidade, no caso, deve ser concebida como ‘união dialética de contrários’ e não como justaposição mecânica de sociedades distintas, como supõe a maioria dos estudos sobre a diversidade histórico-social do Brasil.” Ver Guerreiro Ramos, Alberto. op. cit. p. 422.

ou não no Brasil, sugere (ou antes evidencia) que há entre nós outros mecanismos para fazer cumprir a lei indiferentes às votações, sanções e promulgações.

Que outros instrumentos seriam esses? Será que o brasileiro negaria o seu consentimento diante até da bruta força? Ou seja, seria a coerção o principal desses recursos?

Weber acentua, e neste caso a história brasileira está cheia de exemplos, que “nenhuma relação de dominação se satisfará em manter-se vigente apenas pela anuência dos dominados ao emprego, real ou potencial, dos meios de coerção dos quais ela dispõe”.⁴⁷

Nossa hipótese é a de que a questão proposta por Lustosa da Costa pode ser esclarecida ainda pela perspectiva que Guerreiro Ramos apresenta do formalismo enquanto recursos ideológicos ou estratégia para dirimir as tensões sociais. Uma tal análise do fenômeno nos leva a admitir que quando as leis não se cumprem é porque assim não o querem os poderosos. Essas leis inócuas seriam antes *balões de ensaio* ou mecanismos voltados para escamotear a realidade na tentativa de “tapar o sol com a peneira”.⁴⁸

Esta, aliás, é uma das sugestões de Roberto da Matta para a compreensão do dilema brasileiro. Ele acredita que “por termos leis geralmente drásticas e impossíveis de serem rigorosamente acatadas, acabamos por não cumprir a lei. E, assim sendo, utilizamos o clássico ‘jeitinho’ que nada mais é do que uma variante cordial do ‘Você sabe com quem está falando?’ e outras formas mais autoritárias que facilitam e permitem pular a lei ou nela abrir uma honrosa exceção que a confirma socialmente. Mas o uso do ‘jeitinho’ e do ‘Você sabe com quem está falando?’ acaba por engendrar um fenômeno muito conhecido e generalizado entre nós: a total desconfiança nas regras e decretos universalizantes. Essa desconfiança, entretanto, gera sua própria antítese, que é a esperança permanente de vermos as leis serem finalmente implementadas e cumpridas. Julgamos, deste modo, que a sociedade pode ser modificada pela lei que algum Governo venha finalmente estabelecer e fazer cumprir. A força da lei é, pois, uma esperança. Para os destituídos, ela serve como alavanca para exprimir um futuro melhor (leis *para* nós e não *contra* nós) e para os poderosos ela serve como um instrumento para destruir o adversário político. Num caso e no outro, a lei raramente é vista como lei, isto é, uma regra imparcial. Legislar, assim, é mais básico do que fazer cumprir a lei”.⁴⁹

Embora não perceba as elites como atores conscientes da estratégia de mudança social controlada, a concepção dialética de formalismo proposta por Roberto da Matta une, de certa forma, os pontos de vista de Guerreiro Ramos e Lustosa da Costa, na medida em que revela o conteúdo anestésico da lei e, ao mesmo tempo, identifica em nossas próprias contradições a fonte de sua efetivação. Suas observações nos levam a supor que aqueles outros mecanismos que fazem a lei produzir

⁴⁷ Weber, Max. *Economía y sociedad*. Apud Pimenta, Cornélio Octávio P. op. cit. p. 20. Guerreiro Ramos lembra ainda que, “conforme prudentemente observou Max Weber, há sempre uma porta aberta para que o poder arbitrário possa legitimar-se, mediante criação de uma *estrutura normativa que permita aos cidadãos manifestarem sua disposição* — quando for o caso — *de se submeterem à ordem, ainda que imposta*”. Ver Guerreiro Ramos, Alberto. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV 4(2): 7-45, jul./dez. 1970. (Os grifos são nossos.)

⁴⁸ Essa expressão traduz já uma percepção do brasileiro quanto ao formalismo prevalescente em nossa sociedade.

⁴⁹ Matta, Roberto da. *Carnavais...* op. cit. p. 183.

efeitos têm muito a ver com a forma como os indivíduos percebem a totalidade e atualizam, na prática ritual, as regras que orientam o sistema.

Roberto da Matta indica os casos em que a lei não se faz presente e deixa então lugar para o “Você sabe com quem está falando?”. E qualquer situação, faz-se notar o amplo espaço que se pretende impor entre a lei geral e a pessoa que se rotula como especial e que necessita, portanto, de um tratamento especial. Com alguns casos extraídos do cotidiano brasileiro, o autor mostra algumas situações onde o “Você sabe com quem está falando?” torna-se um imperativo. Selecionamos três deles:

“Alguém viaja para o exterior e deseja importar material taxado pela Alfândega. Entra em contato com parentes, que finalmente localizam alguém na Alfândega. No dia da chegada, estando tudo combinado, a pessoa passa pela fiscalização sem problemas, pois o fiscal sabe com quem está falando.

Na ante-sala do gerente de um banco, algumas pessoas esperam sua vez. Entra um senhor e após esperar com impaciência alguns minutos diz, num vozeirão: ‘Você sabe com quem está falando? Sou Fulano de Tal’. A secretária, nervosa, vai imediatamente ao gerente, e logo depois o senhor é atendido.

Na portaria de um hospital, alguém deseja entrar para ver o doente. O porteiro, porém, é intransigente e não deixa. Após um diálogo ríspido e surdo, o homem que deseja entrar, diz: ‘Você sabe com quem está falando?’. E mostra sua identidade de médico.”⁵⁰

Quem de nós não presenciou cenas como essas ocorridas em locais tão frequentados publicamente como alfândega, banco e hospital? Pois é exatamente aí, onde as leis são necessárias, com maior intensidade, que se prevalecem de privilégio os *medalhões* e as *peessoas*, denotando o caráter ambíguo da regra.

Observando-se a maneira pela qual se procede à seleção social no Brasil, verificamos que os canais de ascensão mais utilizados são aqueles *não-oficiais*, mas que nem por isso deixam de ser considerados como normais e regulares face a sua eficiência. Guerreiro Ramos enumera uma série de expressões bastante corriqueiras utilizadas no processo de *peneiramento social*: “comer uma bolada”, “fazer vista grossa”, “arranjar um padrinho”, “arranjar um pistolão” e “quebrar o galho”, o que considera como exemplo dos processos frustrativos das normas e critérios legais.⁵¹

O formalismo no Brasil denota uma ambigüidade que o torna essencial. Tal como acentua Guerreiro Ramos “o sujeito de um comportamento formalístico tem de proclamar, de palavra, a validade da norma, e negá-la, na prática”.⁵² Essa ambigüidade é tanto mais notória quando se examina, por exemplo, o caso dos concursos públicos. Apesar de as pessoas acreditarem que o diploma e a experiência pessoal são fatores preponderantes para se obter uma boa classificação, ao mesmo tempo não deixam de acreditar que os *meios ilegais* são mais eficientes que os seus títulos para obter o que pretendem, daí a expressão “arranjar um padrinho, um pistolão.”

O acentuado formalismo que se faz presente na realidade brasileira proporciona a prática do “jeitinho”, ou seja, a maneira pela qual se pode resolver as dificuldades, sem contrariar as normas e leis. Agora, então, deveremos passar ao estudo mais detalhado do “jeitinho”, quando tentaremos relacionar o plano da conduta pessoal às suas variadas manifestações.

⁵⁰ Id. *ibid.* p. 161.

⁵¹ Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração...* op. cit. p. 272-3.

⁵² Id. *ibid.* p. 373.

4. O “jeitinho” na burocracia

O objetivo deste tópico é desenvolver algumas idéias a respeito do “jeitinho” enquanto instrumento de relação entre o usuário e a burocracia. Para tanto apoiamos-nos numa pesquisa efetuada através da realização de pequenas entrevistas, visando coletar informações sobre a prática do “jeitinho”.

Essas entrevistas foram realizadas com 20 pessoas aleatoriamente escolhidas entre aqueles que tivessem vinculação com qualquer organização, independentemente dos cargos e funções que ocupassem. A amostra procurou envolver pessoas desde o mais baixo ao mais alto escalão das burocracias, a fim de obter uma maior diversidade de respostas, trazendo à tona as possíveis diferenças de enfoque e entendimento dos indivíduos em função do seu posicionamento na organização, na sociedade e, conseqüentemente, da sua capacidade de aglutinar os mais diversos recursos necessários para viabilizar a prática do “jeitinho”.

As perguntas foram formuladas em número de sete. A sistematização das respostas coletadas resultou no seguinte quadro:

1. Na sua opinião, em que consiste o “jeitinho” brasileiro?

A maioria das pessoas afirmou que o “jeitinho” é uma maneira especial, eficiente, rápida e criativa de agir para: controlar e facilitar situações, conseguir e resolver coisas, contornar dificuldades, conseguir favores, buscar amigos, fugir à burocracia, solucionar problemas, acomodar-se, sair de uma situação e burlar a fiscalização, utilizando-se de simpatia pessoal, influência de terceiros, um bom papo, um agrado financeiro, arranjo técnico, etc. Em geral, aplica-se ao relacionamento entre o usuário e a burocracia, mas é também utilizado em outros tipos de situações do contexto social.

2. Por que você pensa que existe este recurso no Brasil?

As pessoas acreditam que ele exista em função de: defasagem, rigidez ou desconhecimento das normas; tradição cultural; falta de previsão; impossibilidade de atendimento a todos; subdesenvolvimento; erros cometidos no passado; interesse da burocracia; falta de fiscalização; dificuldades impostas pela burocracia; característica do povo; conivência social e psicológica do brasileiro.

3. Quais as situações em que você utilizaria esse recurso?

A prática do “jeitinho”, utilizada freqüentemente nas mais diversas situações, nem sempre é consciente, mas quase sempre é resultante da: existência de obstáculos, tentativa de encontrar solução, necessidade de alcançar algo, concorrência, crença de que se não usar ficará prejudicado, necessidade de agilizar o processo.

4. Você pensa que o jeitinho prejudica ou facilita o processo administrativo?

Algumas pessoas acham que sempre prejudica a maioria, entretanto, consideram que depende muito da situação. Para o usuário, sempre é benéfico; para a burocracia, às vezes. Em alguns casos, beneficia a ambos mas, quando prejudica, os prejuízos recaem sobre a burocracia.

5. Esse recurso nunca falha ou já falhou com você?

Com a maioria das pessoas o “jeitinho” já falhou várias vezes e elas crêm que sempre falhará, pois o sucesso depende de vários fatores nem sempre controláveis. Só duas pessoas afirmaram não ter experiência negativa com o “jeitinho”. Estas pessoas acreditam que dificilmente falha se for usado adequadamente, ou seja, na hora, local e com a pessoa certa.

6. Você acredita que este recurso serve para todos?

A maioria das pessoas acredita que o recurso serve para todos, embora seja utilizado em graus diferentes, em função dos recursos do indivíduo que o está utilizando, ou pode utilizá-lo.

7. O jeitinho é uma singularidade brasileira?

A maioria das pessoas considera que o “jeitinho” não é uma singularidade brasileira, mas sim, uma maneira universal de agir em função da burocracia, do *subdesenvolvimento* e do próprio comportamento latino.

A análise do quadro permite-nos formular inferências sobre as relações entre o “jeitinho” e a burocracia. Antes de promover qualquer sistematização convém lembrar aquelas referências teóricas sobre burocracia, às quais nos referimos no item 4 deste ensaio. Interessa-nos, em particular, ter presente que burocracia é uma forma de poder — estrutura de dominação — que se cristaliza de duas maneiras fundamentais: “a) como um tipo de sistema social — a organização burocrática; b) como um grupo social que hoje vai assumindo cada vez mais o caráter de classe social, na medida em que as organizações burocráticas modernas — as grandes empresas monopolistas e o próprio Estado — assumem de forma crescente o controle da produção”.⁵³

Neste item, portanto, o “jeitinho” está sendo tratado no contexto das organizações burocráticas, ou seja, a nível micro. Assim sendo, torna-se necessário recordar as características básicas desta burocracia que, em síntese, são: “*sistemas sociais formais, impessoais, dirigidos por administradores profissionais, que tendem a controlá-los cada vez mais completamente*” (o grifo é do original).⁵⁴

Todavia, como observam Prestes Motta e Bresser Pereira “este modelo de burocracia nos dá uma visão de um sistema social mecanicista. Embora, segundo Weber, a burocracia, quanto mais se desenvolve, mais se desumaniza, mais se impessoaliza, mais se afasta dos fatores de ordem emocional: é uma comparação da burocracia com a máquina. Weber falava da superioridade técnica da burocracia, de sua alta precisão, de sua eficiência, e a comparou com uma máquina. Pode-se supor disso que os funcionários, diante de determinados estímulos, respondem com um tipo de comportamento precisamente como era esperado. Ora, ambas as afirmações só se justificam quando estamos descrevendo um tipo puro, ideal, de organização. Max Weber, na medida em que procurou apenas descrever esse tipo ideal, não é diretamente passível de crítica. A única restrição que se pode fazer é a de ele ter deixado seu trabalho incompleto. Ele estudou a burocracia de uma forma abstrata e estática, não a estudou dinamicamente, em processo, modificada pelos homens que dela fazem parte, por seus valores e crenças, por seus sentimentos e necessidades”.⁵⁵

É a partir desta evidência que passamos a analisar — e sobre elas refletir — as diversas teses formuladas pelos intérpretes da realidade brasileira para explicar o rito do “jeitinho” como fenômeno que age sobre as organizações burocráticas, transformando-as de abstração em realidade.

Para João Camilo de Oliveira Torres, o “jeito” é um estilo peculiarmente brasileiro, produzido pela universalidade de tradições culturais; pelo desafio inicial da realidade brasileira que conduziu os primeiros habitantes a criar novas formas de vida; pelo caráter mestiço de nossa formação social, e pela formação huma-

⁵³ Prestes Motta, F. C. & Bresser Pereira, L. B. op. cit. p. 10-11.

⁵⁴ Id. ibid. p. 29.

⁵⁵ Id. ibid. p. 57.

nística dada pelos jesuítas, de base generalista e, portanto, com pouca capacitação para a resolução de problemas definidos.⁵⁶

Esta concepção, conforme descrevemos acima, procura enfatizar o “jeitinho” enquanto uma filosofia de vida singular ao brasileiro, resultante dos vários fatores que influenciaram sua formação. A prática do “jeitinho” na burocracia seria, portanto, apenas uma faceta da prática social do brasileiro, influenciada por esta filosofia. Neste sentido, o rito do “jeitinho” seria uma tentativa de fugir aos rigores e padrões da burocracia. Seria, talvez, o desejo de transformá-la num palco carnavalesco, onde as regras e a hierarquia fossem abolidas dando passagem à flexibilidade, à criatividade e à predominância do tratamento personalizado. Esta interpretação sugere que o rito do “jeitinho” se contraporía ao rito do “Você sabe com quem está falando?” que busca, na prática burocrática, a nosso ver, o reconhecimento da hierarquia social, o respeito às suas normas e regras, ou melhor, a exigência de que normas e regras retratem o que existe de mais verdadeiro no mundo social — a desigualdade econômica, política, religiosa, social, e mesmo cultural.

Entretanto, para Guerreiro Ramos é o formalismo que acarreta a prática do “jeito”: “Em si mesmo, o formalismo é, como temos demonstrado, modalidade de estratégia. É uma estratégia primária. O ‘jeito’ é uma estratégia de segundo grau, isto é, suscitada pelo formalismo”.⁵⁷ Nestes termos afirma que “o jeito é categoria cardinal da sociedade brasileira — em particípio presente. Não estimulamos, porém, nenhum impressionismo em sua explicação. Certa corrente de parassociólogos o explicaria como atributo de um ‘caráter nacional’ de específica psicologia coletiva, equivalente a um traço de originalidade do brasileiro. Ao que tudo indica, o jeito e os processos *criollos* são generalizados em todos os países latino-americanos, exatamente porque têm uma raiz estrutural: o formalismo. No momento em que as sociedades latino-americanas, em decorrência do avanço de seu processo econômico-social, forem compelidas a adotar estruturas legais realistas, então necessariamente nelas desaparecerão os processos *criollos* e o ‘jeito’.”⁵⁸

Em outro parágrafo o autor continua: “A eficácia do ‘jeito’ reflete a vigência de uma estrutura de poder altamente oligarquizada. A industrialização, acarretando o surgimento de classes sociais diferenciadas e a exigência de serem adotadas normas universalísticas na elaboração de decisões governamentais, pois que a indústria não subsiste sem o domínio da racionalidade nas relações sociais — a industrialização restringe e tende a anular a eficácia do ‘jeito’. Por isso, o ‘jeito’ é tanto mais eficaz quanto mais o exercício do poder público se acha submetido a interesses de famílias ou de clãs, no sentido lato do termo. Onde domina a política de clã, pode-se sempre dar um ‘jeito’, a despeito da lei ou contra ela. Obviamente, a prática do ‘jeito’ foi, no Brasil, mais usual ontem do que hoje.”⁵⁹

Estas reflexões do autor conduzem-nos a admitir que o rito do “jeitinho” estaria em processo gradativo de extinção, em função da crescente industrialização da sociedade brasileira, assim como do progressivo processo de burocratização das atividades humanas, porque a formalização burocrática tenderia a impessoalizar as relações sociais para ajustar-se às novas demandas da sociedade industrializada.

⁵⁶ Oliveira Torres, João Camilo de. op. cit. p. 213-4.

⁵⁷ Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração...* op. cit. p. 380.

⁵⁸ Id. ibid. p. 381.

⁵⁹ Id. ibid. p. 381.

É óbvio que isto não se dá de forma mecânica e imediatista, mas faz parte de um processo fluido em que as tendências coexistem e continuam a contrapor-se. Cremos, entretanto, que o básico é observar que seria através da eficácia de sua aplicação, como elemento envolvente de prática social, que poderíamos verificar seu declínio, enquanto rito predominante na difusão de valores da nossa sociedade.

Esta verificação é proposta nas reflexões de Roberto da Matta, quando compara: “É como se o domínio do ritual fosse uma região privilegiada para se penetrar no coração cultural de uma sociedade, na sua ideologia dominante e no seu sistema de valores. Tudo isto porque é o ritual que permite tomar consciência de certas cristalizações sociais mais profundas que a própria sociedade deseja situar como parte dos seus ideais ‘eternos’.”⁶⁰ Em outro trecho, o autor continua, “daí por que, penso, o ritual é um dos elementos mais importantes não só para transmitir e reproduzir valores, mas como instrumento de parto e acabamento desses valores, do que é prova a tremenda associação — ainda não devidamente estudada — entre ritual e poder”.⁶¹

Neste sentido, para esse autor o “jeitinho” brasileiro poderia ser estudado como um rito. Dentro deste enfoque, sua análise amplia o universo de observação da prática do “jeito”, a ponto de não restringir suas reflexões às relações entre o usuário e a burocracia e sim como prática utilizada em todas as situações da realidade social.

Na verdade, para Roberto da Matta o “jeitinho” é decorrente da distinção que existe, na sociedade brasileira, entre indivíduo e pessoa. Esta distinção seria resultante da não predominância de uma das idéias como centro do sistema, ou seja, as duas noções operam de forma simultânea, isto desde o processo de formação social.

Ainda segundo o autor “em sistemas sociais assim — e eu suponho que aqui podemos incluir todas as sociedades chamadas mediterrâneas — temos as duas noções operando de modo simultâneo, devendo a pesquisa sociológica localizar os contextos onde o indivíduo e a pessoa são requeridos. No caso especial do Brasil, tudo indica termos uma situação onde o indivíduo é que é a noção moderna, superimposta a um poderoso sistema de relações pessoais. Assim, o ‘Você sabe com quem está falando?’, o Carnaval, o futebol, a patronagem, e o sistema de relações pessoais⁶² são fenômenos estruturais, permitindo descobrir uma dialética que torna muito complexa a operação do sistema no nível puramente econômico, como têm notado alguns estudiosos brasileiros como Raymundo Faoro (1975), Otávio Velho (1976) e Simon Schwartzman (1975)”.⁶³

Segundo esse raciocínio, Roberto da Matta enfatiza que “em formações sociais desse tipo, tudo indica que a oposição indivíduo pessoa é sempre mantida, ao contrário das sociedades que fizeram sua ‘reforma protestante’, quando foram destruídos, como demonstra Max Weber (1967), os mediadores entre o universo social e o individual. No mundo protestante, desenvolveu-se uma ética do trabalho e do corpo, propondo-se uma união igualitária entre corpo e alma. Já nos sistemas católicos, como o brasileiro, a alma continua superior ao corpo, e a pessoa é mais importante que o indivíduo. Sendo assim, continuamos a manter uma forte segmentação social tradicional, com todas as dificuldades para a criação

⁶⁰ Matta, Roberto da. *Carnavais...* op. cit. p. 24.

⁶¹ Id. *ibid.* p. 24-5.

⁶² Nesse contexto podemos incluir também o “jeitinho”.

⁶³ Id. *ibid.* p. 178.

das associações voluntárias que são a base da ‘sociedade civil’, fundamento do Estado burguês, liberal e igualitário, dominado por indivíduos”.⁶⁴

Ao contrário da tese de Guerreiro Ramos, a análise de Roberto da Matta sugere, portanto, que a sociedade brasileira vivencia, através de suas dramatizações, o constante conflito entre indivíduo e pessoa. Isto significa que os processos de industrialização e burocratização que têm atingido essa sociedade encontram barreiras no sólido sistema de relações pessoais que tem orientado a sua dinâmica. Por isso, a coexistência desta contradição entre essas duas noções — indivíduo e pessoa — tem sido o fator que permite a decodificação dos valores da sociedade em dois níveis, que a princípio se contrapõem e que, adiante, se complementam num movimento essencialmente dialético. Com efeito, supomos que nesta interpretação a eficácia do “jeito” não será suprimida com o avanço do processo de industrialização e burocratização, porque a sua existência teria sido incorporada ao espaço autônomo que permite a manifestação do plano social.

Cremos que agora, de posse dessas teses, poderemos ampliar um pouco mais nossas reflexões, integrando a estas as conclusões que extraímos da análise das respostas coletadas nas entrevistas. A princípio, desejamos chamar atenção para o fato de que as opiniões fornecidas retrataram a mesma diversidade de explicações encontrada nas teses que acabamos de expor sinteticamente.

Nestas linhas, as respostas à primeira questão apontam o “jeitinho” — enquanto uma prática social solucionadora de conflitos capaz de compatibilizar interesses, criar alternativas originais para cada situação problemática e agilizar o processo decisório. Embora a maioria dos instrumentos básicos para viabilizar esta prática seja oriunda da maior ou menor rede de relacionamentos sociais que o *indivíduo* detém, podemos verificar que em alguns casos a prática do “jeitinho” dispensa estes instrumentos. Nestas situações, o indivíduo é estimulado a apelar para uma solução adaptadora. Esta adaptação pode resultar em uma prática criativa de resignação e acomodação ou de fuga. Portanto, o “jeitinho” é uma prática social que não está limitada às relações entre burocracia e usuário, pois extrapola este contexto e influencia as atitudes e comportamentos dos indivíduos no tratamento e resolução dos obstáculos produzidos na vida.

O surpreendente é que nas respostas à segunda questão, que procurava indagar as possíveis causas para a existência do fenômeno, evidencia-se que a maioria das explicações converge para um ponto — o “jeito” é uma prática resultante de algum fato considerado indesejável. Isto significa que o “jeitinho” também é uma prática de correção e de fuga a situações indesejáveis. Por outro lado, fica clara a vinculação que as pessoas fazem entre “jeitinho” e *subdesenvolvimento*, atraso cultural, econômico, social, etc., ou seja, o “jeitinho” seria uma prática típica dos países *em processo de desenvolvimento*. Entretanto, a crítica ao “jeitinho” parece estar orientada para os aspectos negativos que esta prática pode gerar. No desabafo de um dos entrevistados encontramos a seguinte afirmação: “Falar e criticar o ‘jeitinho’ é muito bom. . . mas quando estamos em busca de um documento e nos defrontamos com uma fila, no Detran, às 16:00 horas de sexta-feira, não tem quem não recorra ao ‘jeitinho’: ou solta uma grana para o despachante ou nada feito.”

Esta hipótese pode ser confirmada através das respostas fornecidas à pergunta seguinte, que indagava sobre as situações em que o “jeitinho” era utilizado. Na

⁶⁴ Id. *ibid.* p. 178-9.

maioria dos casos, o “jeitinho” é utilizado porque se sabe que a sua não-utilização implica perda de tempo, conflitos, prejuízos, etc. Isto, em parte, significa que, apesar de considerar o “jeitinho” uma prática social negativa no relacionamento entre usuário e burocracia, as pessoas são *constrangidas* a utilizá-la, pois sem ela não seria possível obter o atendimento desejado, rápido, eficiente. Esta constatação leva-nos a admitir, ou melhor, a duvidar da real capacidade da burocracia em atender a todos de forma impessoal e racional, embora o seu discurso formal procure afirmar o contrário.

As respostas fornecidas para a quarta pergunta, que buscava descobrir quais os efeitos da prática do “jeitinho” no processo administrativo, vieram ratificar as impressões captadas na análise anterior, pois, se por um lado, produz resultados positivos para o indivíduo que o utiliza, por outro trará resultados negativos tanto para a burocracia, quanto para os outros indivíduos.

Ainda coerente com as respostas anteriores, podemos verificar que as explicações para a pergunta que procurava aferir a eficácia da prática do “jeitinho” permitem constatar que, embora seja utilizado sempre que possível, nem sempre produz resultados positivos, pois o sucesso depende dos fatores que o indivíduo conseguiu arregimentar para demandar aquele serviço ou produto. Em outras palavras, para cada situação específica a eficácia do “jeitinho” vai variar em função direta da posição social do indivíduo, dos recursos que consegue agrupar, e da natureza e volume de serviços ou produtos de que necessita.

As respostas à sexta pergunta, que visava questionar a capacidade de utilização do “jeitinho” por todos os indivíduos da sociedade, sugerem a mesma lógica contida nas respostas anteriores, ou seja, em tese o “jeitinho” pode ser aplicado por todos os indivíduos da sociedade mas, na prática, ainda que seja utilizado por todos, sua eficácia irá depender dos fatores relacionados acima. Desse modo, o “jeitinho” se aplica em graus diferentes de demanda e recursos.

Na última pergunta, que visava extrair dos entrevistados o grau de internalização da prática e filosofia do jeito, encontramos respostas surpreendentes, pois, ao contrário dos intérpretes — J. C. Oliveira Torres e Oliveira Viana — que afirmavam que o “jeitinho” era categoria psicológica típica do brasileiro, a maioria das explicações percebeu o “jeitinho” como decorrente do estágio de *subdesenvolvimento* e burocratização da sociedade. Sobre esta questão, é ilustrativo o depoimento de um dos entrevistados que afirmou: “o ‘jeitinho’ não tem nada de singular ao brasileiro. Aliás, o que se poderia dizer é que ele não é em nada brasileiro, pois na verdade o ‘jeitinho’ utilizado pelo brasileiro sempre está dirigido para coisas fúteis (ser atendido fora da fila, diminuição de preço, etc.). As grandes coisas, ‘o grande jeito’ eles não conseguem dar. Eu digo isso porque meus pais são estrangeiros e eu percebo a capacidade deles em sempre dar um ‘jeitinho’, telefonar para alguém importante e em poucos minutos o problema está solucionado. Portanto, acho que este ‘jeitinho’ brasileiro de que falam por aí, na prática, é muito impotente se comparado aos ‘jeitinhos’ aplicados por estrangeiros”.

Em face do exposto, podemos admitir que as relações entre o usuário e a burocracia pressupõem e estão assentadas na utilização de instrumentos dos mais variados tipos (influência pessoal, social, de terceiros, financeiras, etc.) para tornar possível que as regras estabelecidas não sejam cumpridas a rigor, ou melhor, que não reconhecem a igualdade social e a impessoalidade no trato, pois elas só existem na lei. Portanto, o rito do “Você sabe com quem está falando?” e sua variação — o “jeitinho” — são práticas sociais que visam descrystalizar o discurso formal da burocracia enquanto organização ou grupo social.

Apesar da tentativa de conceituar e precisar o contexto de análise do “jeitinho”, não é demais ressaltar que na prática ele também está associado aos outros tipos de formalismo aos quais nos referimos nos tópicos 2 e 3.

Conforme já vimos, o processo de formação sócio-econômica e política no Brasil trouxe, entretanto, a instituição de mecanismos que durante todo o desenvolvimento do país marcaram um descompasso entre a teoria e a prática. Portanto, ao contrário do que afirmam alguns sociólogos que procuravam identificar a origem e a prática do “jeitinho” com uma característica psicológica do brasileiro, o “jeitinho” surge como decorrente do descompasso entre o real e o desejado, ou seja, é subproduto do formalismo. Não daquele, influenciado e reproduzido pela ideologia liberal a partir do século XIX, mas sim o seu derivado, fecundado no ventre das organizações burocráticas.

Desse modo, a análise do processo de formação e atuação da burocracia no Brasil atesta que esta teve um peso fundamental no desenvolvimento político, econômico e social do país, sendo o “jeitinho” um modelo de estratégia utilizado pelo indivíduo para estabelecer relações com as organizações burocráticas que estão influenciadas pelo formalismo enquanto estratégia de desenvolvimento e construção nacional, assim como pelo formalismo particular que caracteriza as suas atividades enquanto organização burocrática.

Com efeito, nas organizações burocráticas o “jeitinho” é decorrente da constante necessidade do formalismo, porque é através desta característica que a organização desenvolve possibilidades de dar e negar, vetar e consentir.

Isto pode ser comprovado se atentarmos para o fato de que a prática do “jeitinho” não encontra respaldo em todas as organizações, pelo menos em função da frequência, do papel da organização no contexto da produção econômica, etc. Em outras palavras, se nos detivermos brevemente na própria evolução do aparelho estatal brasileiro, iremos verificar que a prática do “jeitinho” é mais permissível e socialmente aceitável naquelas organizações em que o processo de burocratização ainda não consumou sua *hegemonia*. Entretanto, conforme descrevem Prestes Motta e Bresser Pereira, quando analisam as causas da emergência de burocracia, “a eficiência, a crescente pressão por maior eficiência e as dificuldades para se lograr essa maior eficiência administrativa, devido ao desenvolvimento tecnológico e ao crescimento dos sistemas sociais, (...) têm levado à crescente burocratização das atividades humanas”.⁶⁵

O sistema burocrático formal, impessoal, dirigido por administradores é, portanto, normalmente relacionado com: precisão, rapidez, universalidade, caráter oficial, continuidade, discricção, uniformidade, redução de fricções, redução de custos materiais e pessoais, que resultam na possibilidade dos administradores burocráticos de predizer, de calcular com relativo grau de certeza, qual será o comportamento de seus subordinados, de que forma reagirão às comunicações recebidas e que tipos de decisão poderão tomar em face de determinadas situações.⁶⁶

Neste sentido, a estratégia do “jeitinho”, como fuga à formalização neutra e igualitária, é um instrumento de poder principalmente daqueles que não aceitam a predominância da racionalidade econômica, ética ou legal para a distribuição dos chamados bens ou serviços públicos. As relações pessoais, de parentesco, permeiam a organização burocrática no Brasil, pois nossas bases sociais são inteiramente hierarquizadas e influenciadas por outros fatores que não apenas os econô-

⁶⁵ Prestes Motta, F. C. & Bresser Pereira, L. C. op. cit. p. 48.

⁶⁶ Id. ibid. p. 50.

nicos. O “jeitinho” é assim a possibilidade real de legitimar a desigualdade social na medida que possibilita e fornece à burocracia, através do formalismo, a justificativa legal para negar a prestação dos serviços ao despossuído de bens materiais e de relações sociais que influenciem o processo administrativo, quase sempre transferindo para o indivíduo a responsabilidade pelo não-atendimento.

Esta idéia foi também reproduzida por um dos entrevistados, através da expressão “preços não-monetários”. Segundo ele, este é o instrumento que permite à burocracia adequar a sua capacidade de oferta de bens públicos à sua respectiva demanda, ou seja, em função da inviabilidade prática de atender a todos, conforme o previsto no seu discurso, a burocracia cria mecanismos que dificultam o acesso do indivíduo aos bens públicos oferecidos, transferindo-lhe a responsabilidade pelo não-atendimento.

Esta justificativa se efetiva de duas formas: pela inexistência de laços pessoais que permitam um tratamento diferenciado ou pela falta de recursos que possibilitem a prática do agrado ou pagamento a despachante ou qualquer funcionário burocrático. Neste sentido, o “jeitinho” é uma prática nitidamente discriminatória para a maioria da população que quase sempre não pode dispor desses recursos embora, por outro lado, a prática do “jeitinho” também venha a se efetivar através do estímulo a uma reação tipicamente passiva e adaptadora à situação por parte dos não-beneficiados pelos serviços públicos. Com efeito, excluída *naturalmente* do consumo de bens, reproduz-se e alimenta-se da crença ideológica transmitida pela burocracia dominante segundo a qual o povo não irá se queixar, pois é criativo o suficiente para resignar-se e dar um “jeitinho” nas dificuldades “produzidas pela vida”. Isto é, sem sombra de dúvida, um atestado de que o “jeitinho” é um instrumento de poder, um rito íntimo do poder que, por um lado, igualiza no discurso e discrimina na prática e, por outro, liberta a criatividade no discurso e neutraliza a reação, harmonizando os conflitos e consolidando a dominação.

5. Considerações finais: burocracia, “jeitinho” e poder

Retomemos a questão que permeia todas as análises e considerações até aqui realizadas e formuladas: existe uma contradição insuperável entre o País do Carnaval, da malandragem e da cordialidade e uma estrutura de dominação burocrática poderosa?

Vimos aqui que, no Brasil, o Estado sempre teve uma dinâmica própria, antecipando-se a qualquer pressão ou demanda e desde logo moldando os canais de decompressão do sistema. Controlada pelos donos do poder, a máquina burocrática, de conteúdo ainda significativamente patrimonialista, desenvolveu-se sob a égide do formalismo.

O conceito de formalismo constitui, pois, categoria adequada à análise da burocracia brasileira, uma vez que as suas formas de cristalização são uma evidência histórica. Modalidade de estratégia de dominação, promove a ligação entre as partes do sistema — uma estrutura de leis impessoais e universalistas e um sistema de relações pessoais que permite tornar essas mesmas leis casuísticas e flexíveis.

Essa dialética intrínseca ao formalismo nos faz lembrar a impossibilidade de examinar os sistemas pelas partes, perdendo a noção de interdependência e integração. Quando assim se procede, torna-se inviável qualquer forma de compreensão da compatibilidade entre aqueles traços utilizados para definir a índole brasileira e os valores próprios da burocracia moderna.

Para penetrar no conteúdo do dualismo, é preciso perceber que as partes são indissociáveis, uma complementando a outra, uma existindo em função da outra. É como a associação entre as noções de indivíduo e pessoa, que entre nós existem simultaneamente, sem que uma exclua a outra.

As formas de manifestação do formalismo são, portanto, os mecanismos de ligação entre um mundo e outro, os instrumentos para a tomada de consciência da outra parte. O “jeitinho” é uma das formas de manifestação do formalismo, é o momento da distinção entre indivíduo e pessoa.

Mas se o formalismo é característica comum às sociedades prismáticas, então o “jeitinho” não constitui uma singularidade brasileira. Manifesta-se onde quer que um sistema de hierarquização social múltipla e uma estrutura de relações pessoais prevaleçam.

O “jeitinho” possui, entretanto, elementos “para promover a identidade social e construir o (...) caráter”⁶⁷ brasileiro. O que tem de único entre nós é o fato de se colocar no plano do consciente,⁶⁸ expressando e enfeixando totalidades, confundindo-se com os valores que são tomados como positivos para definir o modo de ser brasileiro.

Reflexo pleno de uma globalização presente em nossa realidade, o “jeitinho” é uma forma de tomar consciência da personalidade como um dado estrutural na sociedade brasileira. Pelo fato de ser tomado como uma característica brasileira (e para isso só se tomam os valores considerados *positivos*), é um instrumento que permite às *pessoas* exigir e obter uma “curvatura especial da lei” sem que, mesmo cristalizando os nossos sistemas de hierarquização, se apresente como algo antipático (assim como o “Você sabe com quem está falando?”), incompatível com a *cordialidade* típica da alma brasileira.

O “jeitinho” não pode deixar de ser, portanto, uma relação de poder que distingue os que podem e os que devem, os que têm e os que não têm, enfim, as pessoas e os indivíduos. A relação de poder se estabelece entre a burocracia, que tem a faculdade de implementar a *lei*, e o indivíduo, que tem a função de obedecer. Às pessoas, a burocracia concede aquela curvatura especial que permite negar a todos (indivíduos) o que só pode dar a alguns (pessoas).

Parece-nos, pois, que essa forma de manifestação ritual, que impede a burocracia de adotar inteiramente critérios universalistas e impessoalizantes, expressa um dado de natureza infra-estrutural: a *impossibilidade*, segundo os critérios do próprio sistema, de atender a todos.

Creemos que se a burocracia tem, então, para andar dentro da lei e da norma definidas pelos donos do poder, de ser morosa e inabordável, tem, de qualquer modo, de se abrir aos mecanismos de hierarquização e pessoalização presentes em nosso meio.

A título de conclusão, a nossa hipótese para futura pesquisa é a de que o fenômeno da burocratização — aproximação do tipo puro, definido por Weber — continuará a se expandir, sem contudo eliminar a *pessoalidade* como característica estrutural brasileira. Vale dizer, a burocracia tornar-se-á cada vez mais racional e impessoal para os *indivíduos*.

Esta não é uma lógica imutável, pois contrapondo-se a estas tendências, existirão outras forças que condicionam o permanecer e o mudar. A falta de compro-

⁶⁷ Matta, Roberto da. *Carnavais...* op. cit. p. 24.

⁶⁸ A maioria dos entrevistados, como já dissemos, reconhece tratar-se de um momento especial.

misso com a coerência própria dos rituais pode levar o intérprete a um sentimento de derrota, mas desperta em nós uma curiosidade que faz sentir algo de sincero e estimulante na perplexidade do presidente do “maior partido do Ocidente”: que país é esse?

Summary

From the standpoint of an anthropological approach, this paper envisages to reach an analysis of the nature and ways of a ritualistic feature of Brazilian bureaucracy — the “jeitinho” (*the knack*) — a means by which people seek to attain their purposes, in spite of adverse legal provisions. From this point onward, the study intends to establish a linkage between this feature and the structure of power inherent to society, in particular, and with bureaucratic agencies, in the relationships between users and bureaucrats, or the bureaucracy.

The core of the article is that “the knack” is indeed a power device, an expression of formalism, while being a strategy for development. A question which goes through the entire study epitomizes the kind of concern which has inspired its authors: how do we reach bureaucratic rationality in front of cultural values?

The authors introduce an analysis of *transitional* societies, using the prismatic model of Fred Riggs and his studies on formalism of which Guerreiro Ramos availed himself to analyze Brazilian bureaucracy.

Bibliografia

- Amorim, Maria Stella Faria de. *Homens burocráticos*. Tese de livre-docência em sociologia. Rio de Janeiro, UFRJ/IFCS, 1975.
- Beltrão, Hélio. *A Aterrissagem no Brasil real*. Brasília, Presidência da República, 1981.
- Daland, Robert T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 7(4): 128-96, out./dez. 1973.
- Matta, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- . *Relativizando: uma introdução à antropologia social*. Rio de Janeiro, Vozes, 1981.
- Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1979.
- Frank, André Gunder. *Sociologia do desenvolvimento e subdesenvolvimento da sociologia. Sociologia do desenvolvimento II*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Elemento de uma sociologia especial de administração. Rio de Janeiro, FGV, 1966.
- . A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 4(2): 7-45, jul./dez. 1970.
- Lustosa da Costa, Francisco J. *Ideologia do favor, curral e cabresto*. Fortaleza, Stylius, 1977.
- Motta, Paulo Roberto. Administração para desenvolvimento: a disciplina em busca de relevância. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 6(3): 39-53, jul./set. 1972.
- Oliveira, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 4(2): 47-74, jul./dez. 1970.
- Oliveira Torres, João Camilo. *Interpretação da realidade brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1973.
- Pimenta, Cornélio Octávio Pinheiro. *A administração pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa*. Monografia apresentada para obtenção do título de mestre em administração pública. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1977.
- Prado, Paulo. *Retrato do Brasil (1928)*. São Paulo, Ibrasa/INL/MEC, 1981.
- Prestes Motta, Fernando C. *O que é burocracia?* São Paulo, Brasiliense, 1981.

Prestes Motta, Fernando C. & Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

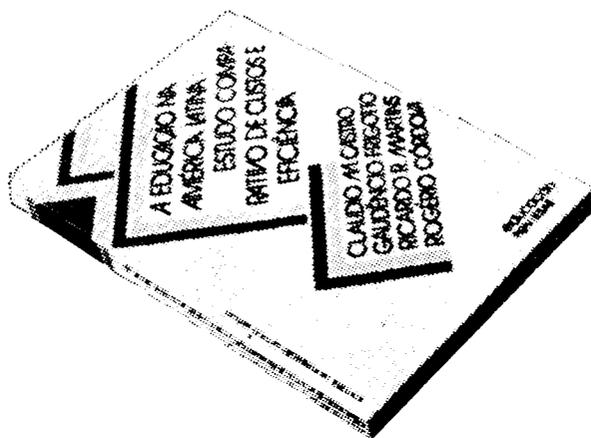
Riggs, Fred W. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, 1968.

———. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, FGV, 1964.

Währlich, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 8(2): 27-72, abr./jun. 1974.

Weber, Max. In: Gerth & Mills, org. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

UMA PESQUISA AMBICIOSA



Em 1975, o Projeto Educação do Programa de Estudos Conjuntos sobre Integração Econômica da América Latina iniciou uma das mais completas pesquisas sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina.

A abrangência geográfica dos dados e a grande variedade de informações geradas representam invulgar busca na área das ciências sociais. Foram quase dois anos de trabalho contínuo, absorvendo os esforços de dezesseis instituições de toda a América Latina.

Este estudo, agora transformado em livro pela Fundação Getúlio Vargas, chama a atenção

para o caráter injusto dos investimentos em educação primária e secundária na América Latina: os centros mais desenvolvidos e os bairros mais ricos têm as escolas mais bem equipadas, recursos humanos mais qualificados e uma disponibilidade de tempo maior de que as escolas situadas nas zonas pobres periféricas.

Veja e compre nas livrarias da Fundação Getúlio Vargas: Rio – Praia de Botafogo, 188; São Paulo – Av. Nove de Julho, 2.029; Brasília – CLS 104, Bloco A, Loja 37

Ou peça pelo Reembolso Postal à Fundação Getúlio Vargas / Editora Caixa Postal 9.052, CEP 20.000 – Rio de Janeiro – RJ.