

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: O FAVOR, O JEITINHO E O DIREITO

---

*PUBLIC POLICY IN BRAZIL: THE FAVOR, THE MANAGE AND THE LAW.*

Raimundo França<sup>145</sup>

### RESUMO

O interesse pelo estudo das Políticas Públicas no Brasil, ainda que não seja recente, ganhou destaque particularmente a partir de inícios da década de 1990, quando da promulgação da Carta Constitucional de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, ratificando muitos dos Direitos vigentes. Inúmeros autores das ciências sociais e de outras áreas puseram à reflexão do tema Políticas Públicas, mas, a nosso ver, carece de intensas investidas no sentido de ampliar o leque de conhecimento acerca dessa temática. Nesse sentido, este trabalho tem com objetivo, partindo da revisão bibliográfica, estabelecer a conexão com autores dentro das ciências sociais, como Roberto Damatta, Raymundo Faoro e Roberto Schwarz, mostrando como é possível utilizar-se de categorias como: o favor, o jeitinho e o direito para a análise das Políticas Públicas no Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Favor, Jeitinho, Direito.

---

<sup>145</sup> Mestre em Ciências Sociais, Prof.Assistente da Universidade do Estado do Mato Grosso(UNEMAT) e Doutorando em Ciências Sociais pela UFRN

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por intuito discutir as Políticas Públicas no Brasil e sua relação com algumas categorias existentes na interpretação do Brasil e seus efeitos no tocante às políticas, tomando por base autores (DAMATTA, FAORO e SCHWARZ) que têm na análise do Brasil e seu jeito de ser como objetos de estudo. Para tanto, escolhemos três categorias que, a nosso ver, refletem bem essa relação: o favor, o jeitinho e o direito. O trabalho está dividido em três partes: na primeira, referimo-nos ao conceito de Políticas Públicas; na segunda abordamos a conexão entre o favor, jeitinho e o direito; e, por último, tecemos algumas considerações acerca das Políticas Públicas a partir da literatura revisada.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo Políticas Públicas tornou-se um tema popular e um verbete utilizado das mais variadas formas nas falas de autoridades, de lideranças, de especialistas, de Organizações Não-Governamentais, expressando deveres do Estado para Sociedade, ou mesmo, Direitos conquistados. Ora aparece como Políticas Sociais, ora como Políticas Públicas, mas como todo conceito que se preze, numa sociedade marcada pelos conflitos de classes, também recebe a conotação dessa disputa, sejam numa vertente progressista, sejam numa conservadora. Deste modo, para efeitos conceituais, utilizaremos o termo Políticas Públicas de forma ampliada, isto é, como “as políticas econômicas, financeiras, tecnológica, sociais ou ambientais” (FREY, 2000). Feita essa observação, passemos ao debate em torno de como as diversas interpretações do Brasil relacionam-se com os tipos de Políticas Públicas aqui adotadas.

### 3 FAVOR, JEITINHO E DIREITO

Faoro, em “Os Donos do Poder”, faz análise extremamente rica acerca da constituição do *modus operandi*, deixado pelos portugueses na estrutura do Estado brasileiro, mostrando que além de caravelas e cruz, aqui introduziram um modo próximo daquele que predominava nas metrópoles, especialmente quando aportara na costa brasileira a família real.

A cultura, que poderia ser brasileira, frustrou-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Souza reiterada na travessia de D. João VI, ainda o regente de D. Maria I, a louca, dementada pela Revolução Francesa. A terra virgem e misteriosa, povoada de homens sem lei e sem rei, não conseguiu desarticular a armadura dos cavaleiros de El-Rei, heróis oficiais de uma grande empresa, herdeiros da lealdade de Vasco da Gama – herói burocrata (FAORO, 1975, p. 748).

Faoro chama-nos à atenção para o fenômeno paradoxal, pois enquanto que em partes da Europa havia um frenesi, sustentada pelos ideais da Revolução Francesa que começa a destruir, pelos menos em partes, as velhas estruturais feudais que dominavam as formas de governos. No Brasil ocorria um processo inverso, a forma de governar remodelava-se ampliando a estrutura tipo feudal com a face capitalista assentada no modelo patrimonial-estamental.

A realidade histórica brasileira demonstrou - insiste-se – a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma curiosa de transmigrar (*Idem*, 1975, p. 736).

Como se percebe a formação do Estado brasileiro, nessa perspectiva, é uma reprodução daquele do sistema Estado Português, embora como roupagem aparentemente distinta, face aos imperativos do capitalismo que já se fazia sentir além-mar. Esse modelo moldava e invadia as entranhas do Estado para defesa dos estamentos, das elites que dominavam o país. “O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira” (*Idem*, 1975, p.739)

Cumpri-nos dizer que, o modelo patrimonial-estamental do Estado, destacado por Faoro, ressalta-se pela reprodução de um aparelho administrativo assentada fortemente na defesa dos interesses das elites dirigentes e na idéia de um Estado que promove favores para seus súditos, que sem dúvida marcará o período imperial brasileiro.

Não obstante, Faoro, em sua obra “Existe Um Pensamento Brasileiro”, faz uma interpretação das mudanças transcorridas no País e no governo com a introdução das ideias liberais que, ainda que não seja uma ruptura com a tradição anterior, mostra algum avanço no que se refere ao processo de modernização.

A modernização no Brasil encontra, na sua primeira versão histórica, uma modernidade em maturação. As inovações de D.João recaíram sobre um país em transformação, dirigindo-o e, ao mesmo tempo, freando-o e renovando-o com o transplante da Corte portuguesa no Rio de Janeiro. O espírito pombalino permeou a obra da Independência, mediante severo controle da ascensão social que a emancipação política deveria produzir (FAORO, 1994, p. 101).

O que nos permite aferir que os ideais liberais produziram, no Brasil, uma estranha combinação, ao invés de negar a forma anterior inova-se o modelo, reproduzindo as velhas estruturas. Basta notar que havia no processo de Independência inúmeras limitações políticas que contrariavam o ideal liberal, pelo menos em tese, como, por exemplo, a escravidão que passava à margem da discussão liberal no Brasil. Além disso, incorporava a estrutura do Estado e governo não mais apenas forma patrimonial-estamental fundada no Favor, mas agora no Favor e no clientelismo. “A essa conjugação

de classes altas, conciliando-se a uma realidade patrimonialista e burocrática, somou-se a domesticação das classes subalternas no clientelismo” (*Idem*, 1994, p.106).

Desta forma, a modernização do Estado e do governo, sob o imperativo dos ideais liberais, orientou-se, mais uma vez, pela lógica dos interesses das classes dominantes, conservando e ampliando sua ação sobre os setores dominados. “Em nome do liberalismo, o industrialismo favorecido de Hamilton ocupa o lugar de Pombal e Colbert, debaixo da sombra de Augusto Comte” (*Ibidem*, 1994, p.106).

Outro autor que apresenta, em alguma medida, essa linha de raciocínio exposta por Faoro, é Roberto Schwarz em sua obra - *Ao Vencedor as batatas* - o autor mostra como as idéias européias foram incorporadas ao nosso cardápio tupiniquim, estendendo-se da literatura à política, caracterizando-se pela sua reprodução social. Schwarz (2000) observa que é preciso compreender o processo de reprodução social para entendermos nossas singularidades, afinal como compreender a sociedade que abraça os ideais liberais europeus e defende em sua estrutura a escravidão?

Embora seja lugar-comum em nossa historiografia, as razões desse quadro foram pouco estudadas em seus efeitos. Como é sabido, éramos um país agrário-independente, dividido em latifúndios, cuja produção dependia do trabalho escravo por um lado, e por outro do mercado externo. Mais ou menos diretamente, vem daí as singularidades que expusemos. Era inevitável, por exemplo, a presença entre nós do raciocínio burguês – a prioridade do lucro, com seus corolários sociais – uma vez que dominava no comércio internacional, para onde a nossa economia era voltada. A prática permanente das transações escolava, neste sentido, quando menos uma pequena multidão. Além do que, havíamos feito a Independência há pouco, em nome de idéias francesas, inglesas e americanas, variadamente liberais, que assim faziam parte de nossa identidade nacional. Por outro lado, com igual fatalidade, este conjunto ideológico iria chocar-se contra a escravidão e seus defensores, e o que é mais, viver com eles (SCHWARZ, 2000, p. 13).

A tese levantada pelo autor parece-nos bem interessante porque mostra as contradições do sistema econômico e político, mas que se justificaria em face de um

capitalismo de tipo comercial, que era o sistema vigente. Mas que, em termos internos, justificativa a escravidão, posto que não havia, ainda, necessidade de trabalhadores livres como elemento central de nossa economia. Além do mais, nossa relação com as metrópoles era de dependência econômica. Apesar disso, é nesse raciocínio que se daria nossa singularidade, pois, ainda que a reprodução social desce-se a partir dessa relação, havia os trabalhadores livres.

Segundo Schwarz (2000), nossa colonização forjou três segmentos interessantes: os proprietários, os escravos e os trabalhadores livres. Estes últimos vão ocupar um espaço importante na nova roupagem do Estado brasileiro, diríamos, numa recombinação dos interesses das classes dominantes no contexto do avanço das idéias liberais. Os trabalhadores livres não tinham qualquer posse, exceto, sua condição de homem livre e, portanto, sua ascensão social deu-se a partir da reprodução dos Favores. Estes passavam a ocupar os aparelhos burocráticos do estado.

O favor é, portanto, o mecanismo através do qual se reproduz um das grandes classes da sociedade, envolvendo também outra, a dos que não têm. Note-se ainda que entre essas duas classes é que irá acontecer a vida ideológica, regida, em consequência, por este mesmo mecanismo. Assim, com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a vida nacional, ressalvada sempre a relação produtiva de base, esta assegurada pela força. Esteve presente por toda a parte, combinando-se às mais variadas atividades, mais e menos afins dele, como administração, política, indústria, comércio, vida urbana, Corte etc. Mesmo profissões liberais, como medicina, ou qualificações operárias, como a tipografia, que, na acepção européia, não deviam nada a ninguém, entre nós eram governadas por ele. E assim como profissional dependia do favor para o exercício de sua profissão, o pequeno proprietário depende dele para a segurança de sua propriedade e funcionário seu posto (SCHWARZ, 2000, p.16).

A simbiose, dessas duas classes, introduziu na vida cultural brasileira, bem como em todos os outros aspectos da realidade, marcas profundas na forma de

reprodução das classes dominantes por interregno do aparelhamento da vida pública aos seus interesses.

Abraçou-se a modernidade europeia na arquitetura, na moda, na música, no teatro, na poesia, nas idéias avançadas, fincada num solo ainda feudal, servil, cuja vestimenta burguesa esconde o coração oligárquico que repousa em toda parte da sociedade brasileira, ratificada e pintada com o pincel do Favor.

Outro autor que retrata a questão do Favor é Roberto da DaMatta, em sua obra *Carnavais, Malandros e heróis*. Nela, o autor traz à tona o dilema brasileiro: indivíduo e pessoa. Para ele, essas duas questões estão intimamente ligadas ao nosso modo de ser. Ao contrário do que expõem Faoro e Schwarz; DaMatta (1997) conjuga essa dualidade como elementos que coexistem e são importantes características que reforçam a singularidade de nossa identidade, bem como do *modus operandi* do Estado e das instituições. Noutras palavras, há um espaço para ação do indivíduo, onde figura as leis universais e a pessoa onde residem esferas das relações familiares cotidianas. Entre essa duas esferas surge o espaço para outra faceta o jeitinho/malandragem que está associado ao Favor.

O resultado é um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre duas unidades sociais básicas: o indivíduo (o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações pessoais, que conduz ao pólo tradicional do sistema). Entre os dois, o coração brasileiro balança. E no meio dos dois, a malandragem, 'o jeitinho', e o famoso e antipático 'sabe com quem você está falando? Seriam modos de enfrentar essas contradições e paradoxos tipicamente brasileiro. Ou seja, fazendo que uma mediação também pessoal entre lei, a situação onde deveria aplicar-se e as pessoas nela implicadas, de tal sorte que nada se modifique, apenas ficando a lei um pouco desmoralizada – mas, como ela é insensível e não é gente como nós, todo mundo fica, como si diz, numa boa, e ávida retorna ao seu normal (DAMATTA, 1986, p.95-96).

O Favor aparece em DaMatta de forma muito clara, mas, assume, no nosso entendimento, uma idéia de mediação, ou seja, entre o “pode” e “não pode” aparece o “jeito”. Nesse caso, DaMatta, diferente dos demais autores aqui citados, inova em sua

análise acerca das formas interpretativas do Brasil, na medida em que estabelece distinção entre Favor e o Direito, base das interpretações de Schwarz como de Faoro. Em DaMatta, o jeitinho aparece de forma explícita como elemento constitutivo de nossa identidade. De forma que seria possível dizer que favor/jeitinho-direito cruzam-se, formando os elementos constitutivos que se expandem para todos os outros aspectos da nossa identidade: a cultura, a política, o governo, a economia, a religião etc., criando um ritual de mediação permanente como elemento central da nossa forma de organização social.

É interessante notar como as questões aqui levantadas atravessam de forma direta ou indireta o debate das Políticas Públicas no Brasil, seja na formulação dessas Políticas ou mesmo na implementação. De forma que seria difícil fazer uma análise das Políticas Públicas nas suas mais diversas extensões: econômica, social, política, cultural, ambiental, sem levar a interseção da tríade (Favor/Jeitinho/Direito).

No Brasil são corriqueiros os fatos que exemplificam isso: Programa do Carro-Pipa que deveria atender a população, mas que é gerido por empresas ligadas ao Prefeito do Município; Programa Bolsa Família que atende ao público menos favorecidos, mas que, entre seus beneficiados, têm pessoas ligadas a parentes dos gestores que implementam as políticas. Fatos que também ocorrem em diversos Programas. Sem contar na formulação dos próprios, que, de um modo geral, priorizam o particularismo de determinadas regiões e tentam universalizar para outras de forma semelhante. Por exemplo, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi pensado no modelo da Região Sul e copiado para as demais realidades do país sem levar em questão as peculiaridades culturais, políticas, sociais, econômicas, ambientais das demais regiões. Além do mais, essas políticas aparecem no imaginário da população mais como Favor e Jeitinho do que como Direito, vingando desta forma a reprodução, principalmente, da lógica patrimonial-estamental das elites que se perpetuam no Poder.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho revela-nos que é impossível pensar as Políticas Públicas sem levar em conta a construção histórica do país, pois isso diz muito das particularidades de nossas políticas, assim como da relação dessas políticas com o trinômio Favor/Jeitinho/Direito, onde parece prevalecer, na maioria dos casos, a relação Favor-Jeitinho como fenômeno predominante, aonde até Direito pode virar jeitinho e vice-versa, da política pensada de Fora - Dentro, da Metrópole para Periferia; do abraço da modernidade por fora e seu abandono por dentro. Portanto, cremos ser possível, num trabalho empírico, uma análise mais profunda, a partir desses elementos, de nossas Políticas Públicas, notadamente, na Formulação e na Implementação. De forma que os autores aqui trabalhados são importantíssimos para interpretação dos sentidos de nossas Políticas Públicas e seu desafio, como aponta Telles (2009), forjá-la como Direitos e não benevolência.

## REFERÊNCIAS

DAMATTA, Roberto da. **Carnavais, malandros e heróis**: Para uma sociologia do dilema brasileiro. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

\_\_\_\_\_. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986;

FAORO, Raymond. **Existe um pensamento brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **Os Donos do Poder**: formação do patronato brasileiro. 2 ed. Porto Alegre: Globo; São Paulo: USP, 1975. v.2.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, Brasília, jun. de 2000;

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do Romance brasileiro. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2000.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira. *In*: **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.