

YES, NÓS TEMOS DESPACHANTES: UMA REFLEXÃO SOBRE AS CAUSAS DA REPRODUÇÃO DA INSTITUIÇÃO DOS DESPACHANTES NO BRASIL



Affonso Cezar B. Pereira
Pesquisador do Departamento de
Ciência Política da Fundação Joaquim Nabuco

1. O processo de intermediação desenvolvido pelos despachantes, vale dizer, pelos indivíduos que, não tendo qualquer formação profissional são especialistas na repartição, na medida em que possuem “o conhecimento e os contatos pessoais suficientes para defender interesses dos cidadãos junto à repartição pública específica” (Cf. FALCÃO, 1985: 156), constitui, sem dúvida, uma das singularidades que especificam a relação entre o Estado e os cidadãos em nossa sociedade.

Na verdade, conquanto a figura do despachante não seja totalmente estranha a outros países (Cf. ROSENN, 1984:27), a natureza de sua função e a sua onipresença no cotidiano do país fazem dos despachantes uma instituição de certo modo peculiar à sociedade brasileira, sendo bastante estreitos os vínculos que mantêm com alguns aspectos políticos e sócio-culturais que precederam à constituição de nossa formação social e forneceram os contornos gerais de sua caracterização atual, como o excesso de formalismo da ordem jurídico-política e o primado dos vínculos pessoais nas relações sociais (Cf. ROSENN, 1984; DA MATTA, 1981:139-93).

Se bem que um estudo que contenha uma descrição minuciosa a respeito da atuação dos despachantes no Brasil seja por demais pertinente — sobretudo quando se constata que essa instituição, salvo o interesse de alguns brasilianistas e de poucos antropólogos nacionais, não tem sido objeto de uma análise mais aprofundada e sistematicamente elaborada —, a minha atenção, neste trabalho, contudo, está voltada muito mais para a compreensão do processo de intermediação que constitui o âmago do papel dos despachantes entre nós. Ou seja, estou especialmente interessado aqui em encontrar uma justificação teórica não só para a presença dessa instituição em nossa sociedade, mas que se mostre também suficiente para explicar a sua importância como mecanismo de mediação entre o poder público e a cidadania em nossa formação social.

O pressuposto básico da minha análise é o de que, dentro das características próprias do Estado cartorial brasileiro (Cf. JAGUARIBE, 1958:41-4; 1962: 175), o despachante é um dos mecanismos que propiciam o acesso ao exercício de direitos básicos da cidadania.

Na realidade, uma análise mais cuidadosa da prática administrativa predominante na Administração Pública nacional demonstra claramente que a centra-

lização e o formalismo exacerbados atuam, de fato, como mecanismos de seleção (acessibilidade/inacessibilidade) ao exercício de direitos elementares da cidadania, como o direito à saúde, à moradia, à justiça, à educação, ao trabalho, etc. Pois, nem todo mundo possui os recursos necessários à superação dos empecilhos e exigências administrativas que transformam a mais simples das relações serviço-usuário, administração-cidadão, numa verdadeira “via crucis” das filas e balcões, numa realidade “kafkiana” cotidianamente expressa nos intermináveis corredores e salas das repartições.

De fato, na medida em que o poder público, no Brasil, tem como padrão geral de desempenho uma prática administrativa fundamentalmente não-transparente, excessivamente formal e essencialmente autoritária, a obtenção de um simples documento de identificação pessoal pode durar meses seguidos se o interessado — que, com certeza, já perdeu muito tempo e algum dinheiro para reunir as certidões, os retratos 2x2 ou 3x4, e, enfim, o resto da papelada previamente exigida — não dispuser de mais um pouco de dinheiro para “apressar” a tramitação do seu pleito, ou não ter nenhum conhecimento pessoal dentro da repartição. Ou ainda, se não possuir qualquer atributo pessoal que o permita impressionar os funcionários encarregados do seu pedido: como uma elevada capacidade de persuasão através de um argumento de autoridade do tipo “Você sabe com quem está falando?”, de que trata Roberto da Matta (1981); ou mediante um apelo às vezes melodramático (“sou arrimo de família”, “sou uma senhora doente”, etc.), às vezes sensual (uma cruzada de pernas, etc.). Ou, por fim, se não quiser arcar com nenhum desses custos do “jeitinho”, se simplesmente não contratar um despachante.

Pois, a figura do despachante — e este é o núcleo do pressuposto no qual baseio a minha análise — exerce uma função essencial no elo que se estabelece entre a Administração Pública e o cidadão no Brasil, já que lhe incumbe, mediante o pagamento de honorários previamente estipulados, tornar possível, através do cumprimento/superação das formalidades e obstáculos próprios de uma prática administrativa não-transparente e excessivamente burocratizada, o exercício de direitos fundamentais da cidadania requerido por seu cliente. No caso, o cidadão que se encontra invariavelmente condicionado ao aval do Estado para se beneficiar de qualquer serviço público ou para exercer qualquer atividade que impescinda, como de regra, da regulamentação estatal. Da aquisição da propriedade imóvel à constituição de uma pequena empresa ou negócio, do recebimento de qualquer benefício previdenciário ao recolhimento de impostos, o despachante, na maioria das vezes, pois, termina sempre sendo a alternativa mais eficaz e eficiente de que dispõe o cidadão para fazer valer os seus direitos junto às repartições públicas competentes.

No meu entender, para a compreensão desse papel desempenhado pelos despachantes entre nós, dois aspectos gerais da matriz estrutural da sociedade brasileira devem ser considerados. O primeiro, que é o próprio padrão de Estado que emerge do processo histórico nacional. O segundo, que é o exercício restrito e dissimulado da cidadania dentro de uma sociedade extremamente estratificada e hierarquizada, como a nossa.

Insistindo mais uma vez no fato de que este texto não visa examinar o desempenho propriamente dito dos despachantes – eis que isto exigiria uma descrição cuidadosa de sua atuação, o que foge inteiramente do objetivo específico deste trabalho – vejamos o primeiro desses aspectos.*

2. Um dos traços marcantes do processo histórico brasileiro está na precedência do Estado sobre a sociedade, da organização jurídico-administrativa sobre a organização social, da Administração Pública sobre os cidadãos, cujas origens remontam ao período da dominação portuguesa, consolidando-se nas etapas subsequentes à formação do Estado nacional. De um lado, a anterioridade do Estado, mediante a imposição, via Portugal, de uma ordem jurídico-estatal complexa, antes mesmo que existisse; no Brasil do séc. XVI, um arcabouço de sociedade condizente com os mecanismos de regulação e coerção dispostos em tal ordem. De outro lado, a preponderância do Estado enquanto fator básico de estruturação das relações sociais, desde então erigido em principal agente de transformação no âmbito do contexto nacional. Do Estado sem povo (Cf. FAORO, 1958) ao Estado tendencialmente autoritário, cartorial e intervencionista.

A anterioridade do Estado liga-se ao projeto de conquista do Estado absolutista português, e se insere no contexto específico da colonização do Brasil. Fruto de uma aliança entre a burguesia comercial e a nobreza, a expansão lusitana no ultramar, em coerência com a natureza própria do Império português, girou sempre em torno da figura central do monarca. Uma empresa comercial sob a tutela direta do Estado, destinada a explorar, em um território de vasta extensão e com uma parca e dispersa população nativa, matérias-primas para o florescente comércio europeu (Cf. PRADO Jr., 1965: 25 e 362).

Como um “negócio” do rei, a colonização do Brasil, assim, efetivou-se, diferentemente do que ocorreu com as colônias inglesas da América do Norte, sob a égide do “agenciamento e regulamentação estatais” (FAORO, 1958:53): a extração dos recursos naturais e a defesa do território patrocinadas pelos agentes da coroa portuguesa, com seus regimentos, alvarás, cartas, decretos e leis; a Colônia como extensão da ordem jurídico-institucional da Metrôpole, submetendo-se, com pequenos ajustes, aos padrões administrativos do Estado absolutista (Cf. SALGADO et alii, 1985:16); a estrutura político-administrativa precedendo e condicionando a organização social.

Mesmo que se insista na pouca eficácia da administração colonial e no domínio mais teórico do que real da Metrôpole (Cf. PRADO, 1965:296-339; 1985: 20-32), não há que se discutir a influência exercida pela estrutura burocrática do Estado absolutista português na regulamentação da vida da Colônia. E não há nada de paradoxal nesta afirmação. Pois, se por um lado a colonização não chegou

* Estou desenvolvendo atualmente uma pesquisa que tem por objetivo precisamente a apreensão e a descrição das diversas formas de atuação dos despachantes. Partindo da hipótese de que a especificidade do desempenho dos despachantes está em obter a defesa dos interesses de seus clientes através de uma ação que não se enquadra nos regulamentos e leis estatais, mas que produz resultados, para todos os efeitos, legais (a legalização do ilegal), a minha expectativa é de identificar os mecanismos e estratégias utilizados pelos despachantes que confirmam esta hipótese.

a ser um produto resultante exclusivamente da vontade do “príncipe”, racionalmente planejada e viabilizada unicamente pela atuação dos agentes da coroa real, nem por isto, por outro lado, há que se desconsiderar a ascendência das formas de organização política e dos padrões administrativos e legais do Império lusitano no Brasil-colônia. E nem muito menos há que se subestimar a ressonância de alguns de seus aspectos nas etapas posteriores à formação e consolidação do Estado Nacional, como o apego à centralização enquanto instrumento por excelência de organização do poder político, e o formalismo enquanto padrão básico de desempenho da máquina administrativa estatal. Lançadas estavam, pois, as bases do Estado autoritário e cartorial que, a partir da segunda década do séc. XX, passará a ser também ostensivamente intervencionista.

Do ponto de vista da organização administrativa, a transferência da côrte portuguesa para o Brasil veio solidificar a base do Estado cartorial. No dizer de Faoro, o “pouco de originalidade americana, na coisa pública, foi desprezado em favor da velha administração, que se expandira no Brasil, rigorosamente controlada pela Metrópole. O Brasil é dotado de todos os órgãos públicos do Reino, sem que se atentasse sua necessidade orgânica. É uma transplantação o que se verifica, sem que se respeite a nova sociedade” (1958:128). Com o retorno de D. João VI a Portugal, desestruturou-se a administração local. Com a independência, impunha-se a construção de uma nova ordem administrativa. Contudo, a transferência da burocracia metropolitana para o Rio de Janeiro tinha propiciado um crescimento fantástico do aparato estatal, crescimento este que veio acompanhado do incremento de práticas administrativas ditadas pelo pragmatismo e irracionalidade características da burocracia patrimonial, com a prebendalização dos cargos públicos, o excesso do formalismo e o desproporcional contingente de funcionários (Cf. URICOECHEA, 1976:83-118).

Esses traços, em linhas gerais, condicionaram também a ordem jurídico-administrativa erigida pelo processo de emancipação do país, na medida em que “o caráter hierárquico e orgânico da sociedade foi mantido intacto como resultado da facilidade com que a nova ordem emergiu da antiga” (Cf. URICOECHEA, 1978). Uma transição, em suma, sem rupturas significativas. Ainda na primeira metade do séc. XIX verifica-se a ampliação do aparato estatal da nação independente, restrita, a princípio, ao núcleo central do poder, atingindo as áreas periféricas na segunda metade desse século (Idem, *Ibidem*). A multiplicação dos órgãos e agentes estatais, o parasitismo, a ociosidade e o custo excessivo para o erário, como conseqüências da desproporcionalidade do funcionalismo com relação às tarefas administrativas que se colocavam ao Estado Imperial (Cf. MURILLO DE CARVALHO, 1980:130). O formalismo-legalista enquanto padrão de ação administrativa. Consolida-se, na nova ordem, o Estado cartorial.

Esse Estado tendencialmente autoritário e cartorial que se afirma ainda na primeira metade do séc. XIX vê-se acrescido, sobretudo nestes últimos sessenta anos, de uma nova face: o Estado intervencionista. Mesmo antes da Proclamação da República, e, por conseguinte, bastante distante do surto de industrialização do país, já se verifica a ocorrência de práticas intervencionistas do Estado na economia nacional, principalmente através da concessão de incentivos fiscais a título de prêmios ou privilégios oferecidos a certas culturas agrícolas ou atividades

manufatureiras (Cf. IGLÉSIAS, 1985:219). Ainda no primeiro decênio da República, o convênio de Taubaté, firmado em 1906, procura garantir o preço e a colocação do café brasileiro no mercado internacional (Idem: 164). A partir da Revolução de 30, quando o país se firma no curso do processo de industrialização, o intervencionismo estatal se robustece, tornando-se evidente na década de 50.

Retomando aqui o objetivo específico deste trabalho, o que esse padrão de Estado que emerge do processo histórico nacional tem a ver com o papel desempenhado pelos despachantes na sociedade brasileira atual? Ou seja, até que ponto o quadro acima delineado explica ou elucida a importância que detém atualmente a instituição do despachante entre nós?

O primeiro ponto a ser considerado em busca de uma resposta satisfatória a tais questões é o de que esse padrão de Estado está por detrás da significativa defasagem que se registra no Brasil entre a ordem legal-estatal e a realidade social, entre o poder público e a cidadania. Defasagem esta que se explica, de um lado, pelo artificialismo de grande parte de nossa estrutura jurídico-administrativa, que se encontra ainda assentada, por influência direta de Portugal e posteriormente da França, numa concepção meramente formal, codificada e ideal de direito, constituindo os mandamentos legais mais uma expressão de um sistema harmonioso e logicamente concatenado de normas de conduta impostas a priori, do que a expressão de regras tradicionais e costumeiras ditadas pela prática social. E, de um outro lado, explica-se pela ausência de uma prática administrativa mais transparente e participativa, inexistindo, por força de nossa tradição autoritária, mecanismos de controle eficazes dos cidadãos sobre o agir da Administração Pública: o segredo e o exercício indiscriminado do princípio da discricionariedade administrativa predominando sobre os princípios da publicidade e da motivação dos processos decisórios das políticas públicas.

A percepção do distanciamento do ordenamento jurídico-estatal da ordem social — propiciado e fomentado pela precedência do Estado sobre a sociedade em nosso devenir histórico — explicita não só o artificialismo de nossa estrutura jurídico-administrativa, como também entreabre a visão em torno da tensão básica que permeia a sociedade brasileira: tensão entre o direito oficial, o campo da legalidade, dos decretos e dos regulamentos, e o direito não-oficial, o campo da ilegalidade, das normas socialmente legitimadas (Cf. FALCÃO, 1984: 79-101). Ora, é justamente essa tensão que está subjacente à instituição do jeitinheiro brasileiro, que nada mais é do que um conjunto de estratégias utilizadas pelos cidadãos — aqui também se insere a contratação de despachantes —, para lidar com os obstáculos e empecilhos administrativos “inventados” pela máquina burocrática do Estado. Tensão entre o cumprimento e o descumprimento das formalidades administrativas, que, em geral, se resolve por mecanismos que não estão previstos nos regulamentos e nos códigos, e que são capazes de transformar, segundo C. Morozé, “o impossível, possível, o injusto, justo, o ilegal, legal” (Apud, ROSENN, 1984:31).

A natureza não-transparente e não-participativa da prática administrativa predominante nos órgãos públicos, por seu turno, além de reforçar a tensão entre o cumprimento e o descumprimento das formalidades administrativas que obstaculizam o reconhecimento e o exercício da cidadania, favorece os processos de

intermediação — dentre os quais a instituição do despachante é o exemplo típico — na medida em que o cidadão quase sempre desconhece a tramitação e os critérios que conduzem, no âmbito das repartições públicas, à tomada de decisões, tendo que recorrer, pois, a pessoas que detenham o saber sobre o segredo administrativo e o devir dos processos decisórios existentes em tais repartições. Vale dizer, o autoritarismo que preside a prática administrativa do poder público no Brasil, ao dificultar em larga medida a interação serviço-usuário, administração-cidadão, dá margens ao surgimento e ao aperfeiçoamento de canais de mediação — como o padrinho político, as firmas de consultoria especializadas na elaboração e acompanhamento de projetos financiados pelos órgãos governamentais, etc. —, dentre os quais se destaca, por sua onipresença no cotidiano do país, a função dos despachantes. Uma função que, nesse plano, tem como núcleo central tornar público o que é segredo.

Afora esses dois aspectos — a tensão entre o cumprimento e o descumprimento das formalidades administrativas e a natureza não-transparente e não-participativa da Administração Pública nacional —, o papel desempenhado pelos despachantes em nossa sociedade liga-se ainda a uma outra consequência do padrão de Estado que emerge de nosso processo histórico. Refiro-me aqui à exacerbada presença da ordem pública no cotidiano dos cidadãos, em decorrência da persistência e dimensão do intervencionismo estatal em nossa formação social.

Dois aspectos devem ser mencionados com relação a esse tópico. O primeiro diz respeito à especificidade do intervencionismo estatal entre nós, que difere, por sua extensão e fundamento, da tendência contemporânea da onipresença do Estado nos países que vivenciaram a experiência das sociedades clássicas de mercado. O segundo vincula-se à dependência cada vez mais acentuada dos cidadãos à máquina estatal no Brasil, na medida em que o Estado, enquanto principal agente de mudança social, é o grande “estruturador” da vida cotidiana de praticamente todos os cidadãos (Cf. NUNES e JACOBI, 1982:167).

De fato, e ressaltando mais uma vez esse ponto, a precedência do Estado, sobretudo do seu aparelho executivo, sobre a sociedade, é uma das características fundamentais do processo histórico brasileiro. A principal consequência desta circunstância está em que a burocracia estatal, sobretudo a máquina administrativa do Poder Executivo, transformou-se, desde o período colonial, na principal arena de articulação dos diversos interesses existentes em nossa sociedade.

Esta característica, atualmente, é de uma transparência indiscutível. Na realidade, no Brasil de hoje, a expansão do Estado, ao se concentrar nos seus aparelhos executivos, reduziu sensivelmente a capacidade operacional das instituições baseadas no modelo político do liberalismo clássico, pois, frente à ampliação e diversificação do aparato instrumental do Executivo, o sistema de checks and balances via Legislativo e Judiciário mostra-se em grande medida ineficaz e de pouca repercussão prática (Cf. ABRANCHES, 1985:29). Na medida em que isto ocorre, as articulações entre o Estado e a sociedade passam a ser determinadas cada vez mais pelos limites da chamada “política burocrática” (Idem, *Ibidem*), constituindo-se as agências administrativas — e há certo consenso com relação a esse quadro (Cf. REIS, 1985; CARDOSO, 1974) — no principal locus onde são processadas aquelas articulações.

Diante da fragilidade de nossas instituições liberais, face à inexistência, entre nós, dentre outros fatores, da experiência das sociedades clássicas de mercado — e é para isso que quero chamar a atenção do leitor —, o privilegiamento do Poder Executivo e do seu aparato administrativo, enquanto canais básicos de articulação entre o Estado e os cidadãos em nossa sociedade, responde pelo superdimensionamento dos mecanismos que propiciam a comunicação entre a burocracia do aparelho executivo estatal e a cidadania. Vale dizer, na medida em que o cidadão não dispõe de outros instrumentos para defender os seus interesses com um mínimo de eficiência e eficácia junto à Administração Pública, os despachantes, por exemplo, passam a cumprir um papel relevante em nossa sociedade.

A dependência excessiva da cidadania diante do Estado, por seu turno, reforça o argumento precedente, na medida em que, no Brasil, por força da dimensão do intervencionismo estatal, a maioria dos atos dos cidadãos está submetida à prévia e indispensável regulamentação do poder público.

De fato, do nascimento até a morte, o cidadão, entre nós, é obrigado a lidar com um número infinito de formalidades e repartições, apesar de na maioria dos casos não entender ou não concordar com as exigências que lhe são impostas, e nem saber ao certo como atender tais exigências. A única certeza que dispõe, na maioria das vezes, é a de que, para evitar maiores aborrecimentos e contratempos, cabe-lhe obter, de qualquer forma, o indispensável aval do Estado. Em suma, e esta é uma variável central para a compreensão do papel dos despachantes em nossa sociedade, diante da onipresença do Estado no cotidiano da vida nacional; o cidadão é impelido a lidar necessariamente com uma estrutura jurídico-administrativa que lhe é estranha e muito pouco acessível, extremamente burocratizada, formal e autoritária, o que o leva, em não podendo desconsiderar inteiramente os mandamentos decorrentes do Estado, a tentar cumprir tais exigências através do recurso a diversas estratégias que se mostrem hábeis para romper com os empecilhos e obstáculos administrativos que dificultam a sua vida no dia-a-dia, como a contratação de despachantes.

3. Além dos aspectos vinculados ao padrão de Estado que emerge de nosso processo histórico, outras características da sociedade brasileira também contribuem para essa função dos despachantes entre nós. Em especial, a natureza extremamente estratificada e hierarquizada de nossa estrutura social, que se encontra baseada, em detrimento da cidadania, numa ordem de privilégios, onde predominam os vínculos e relações pessoais, e seus processos de intermediação.

Seria muita pretensão de minha parte tentar esmiuçar aqui cada um desses aspectos. Nesse sentido, farei breves referências sobre o assunto, ressaltando, com auxílio das categorias desenvolvidas por Roberto da Matta (1981), os pontos que mais se aproximam do objeto deste trabalho.

Como se sabe, o núcleo central do trabalho de Roberto da Matta sobre o jeitinho e a malandragem brasileiros, está na análise por ele desenvolvida sobre a natureza da relação existente em nossa sociedade entre o plano do indivíduo (“o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade”) e o plano da pessoa (“o sujeito das relações sociais que conduz ao pólo tradicional do sistema”). Segundo sua opinião, esses dois planos, no Brasil, apesar de contraditórios, não chegam a

ser totalmente excludentes, na medida em que, por força das características estruturais de nossa sociedade, as relações pessoais constantemente interferem no sistema das leis universais que estabelecem, obrigatoriamente, as normas gerais de conduta. A tensão entre o sistema legal e o sistema das relações pessoais sendo resolvida, muitas vezes, pelo estilo próprio de navegação social institucionalizado pelos brasileiros: o “você sabe com quem está falando?” e demais estratégias que constituem a instituição do “jeitinho”, arena de concretização e predomínio da pessoa sobre o indivíduo.

Como ressalta o próprio autor:

“(...) no caso brasileiro, os sistemas globais, de caráter universal, são permeados pelos sistemas de relações pessoais, fato que também tem sido verificado em outras sociedades semitradicionais como a Itália, a Espanha, Portugal e a Grécia, para não falar da América Latina (...). 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. Ao contrário dessa suposição linear, de tendência evolucionista e racionalista, o “você sabe com quem está falando?” revela a complexa convivência de um forte sistema de relações pessoais, embaraçado a um sistema legal, universalmente estabelecido e altamente racional (penso aqui, sobretudo, nas leis do trânsito). De fato, aqui temos a prova de que o sistema legal (importado e aplicado com toda a força) pode ser sistematicamente deformado pela moralidade pessoal, de modo que sua aplicação não se faz num vazio, mas num verdadeiro cadinho de valores e ideologias” (p. 192).

Na realidade, em uma sociedade de base aristocrática e escravagista como a nossa (Cf. FREYRE, 1977), formada sob a égide de uma ordem essencialmente patrimonialista (Cf. FAORO, 1958; URICOECHEA, 1978), o sistema de privilégios e vínculos pessoais detém uma importância significativa dentro da estrutura hierárquica que preside as relações sociais. E é justamente este sistema que vigora, face à elevada defasagem existente no Brasil entre a ordem legal e a ordem social, nos espaços onde as leis do Estado não conseguem penetrar inteiramente. (Cf. DA MATTA, 1981:144-60).

Ou seja, na medida em que o ordenamento jurídico-estatal — baseado em regras universais, racionais e igualitárias — tem muito pouco a ver com o código que preside a nossa vida social, ser pessoa, isto é, ocupar uma posição de destaque dentro da estrutura hierárquica em que se organiza a nossa sociedade, chega a ser, em várias ocasiões, muito mais importante do que ser um indivíduo em sua plenitude, ou seja, muito mais importante do que ser um sujeito de direitos e deveres, um cidadão do Estado no sentido moderno da expressão. Pois isto significa, entre nós, na maioria das vezes, ficar entregue à própria sorte, ou seja, ficar submetido — com toda a humilhação e desonra que tal fato acarreta —, à frieza e à impessoalidade da lei. Aliás, não é por acaso que um dos ditados mais populares no Brasil diz o seguinte: “Aos inimigos a lei, aos amigos, tudo!”.

Isto explica, dessa forma, porque, no Brasil, têm tanta importância determinados títulos pessoais — como o diploma de bacharel e o prestígio decorrente do exercício de qualquer cargo ou função pública —, bem como porque são tão relevantes os laços de parentesco, de amizade e de lealdade entre nós. Pois tais atributos não só determinam o posicionamento pessoal na estrutura hierárquica de nossa sociedade, como também possibilitam a convivência não desonrosa com as leis do Estado.

Dentro desse quadro e exercendo com maestria essa função, destaca-se a instituição do padrinho, que é a pessoa que obtém, para o seu afilhado (ou protegido), um tratamento diferenciado no relacionamento deste com a ordem legal. Para Roberto da Matta, a figura do despachante é um exemplo típico dessa instituição, só que com uma especificidade. Tratar-se-ia, segundo esse autor, de um “padrinho para baixo”. Vejamos o que ele diz a respeito:

“Desenvolvendo ao longo dos anos essa maneira de hierarquizar e manter as hierarquias do mundo social, criamos os despachantes ou padrinhos para baixo, esses mediadores que fazem as intermediações entre a pessoa e o aparelho do Estado quando se deseja obter um documento, como o passaporte ou a nova placa do automóvel. Se todos são iguais para tirar o passaporte ou emplacar o carro, as pessoas — contratando um despachante — podem dispensar filas e um tratamento impessoalizado, quando se está sujeito aos vexames de um tratamento igualitário que é sempre sinônimo de tratamento inferior. O despachante, então, esse padrinho para baixo, garante um tratamento diferenciado em locais onde operam as regras impessoais, sua lógica de funcionamento sendo a mesma do padrinho (ou mediador para cima) que nos relaciona ao mundo social em geral como pessoas” (pp. 183-4) — (grifado no original).

Se, de fato, a instituição do despachante permite um tratamento diferenciado às pessoas que se valem de seus préstimos, como afirma Roberto da Matta, a instituição do padrinho (quer o “padrinho para cima” como o “padrinho para baixo”) — que implica, em última análise, num processo típico de intermediação —, resulta, fundamentalmente, como de resto as demais estratégias e mecanismos que perfazem o “jeitinho”, de uma consequência básica que decorre dessa natureza da sociedade brasileira. Qual seja, a utilização intensa de processos de mediação nas relações sociais.

Já tive oportunidade de me referir a este aspecto quando do exame da natureza autoritária que permeia as relações entre o Estado e os cidadãos em nossa sociedade, onde procurei relacionar o processo de intermediação dos despachantes com a natureza não-transparente e não-participativa dos processos decisórios da Administração Pública. Aqui, interessa-me sobretudo ressaltar que essa mediação tem um fundamento mais geral, pois a fragilidade da cidadania que está por detrás da atuação dos despachantes no Brasil liga-se à própria natureza e predomínio das relações pessoais que se estabelecem dentro de uma sociedade hierarquicamente estruturada como a nossa.

Quer dizer, na medida em que, como já vimos, a ordem legal não consegue remover inteiramente, pelo conjunto de razões acima sugerido, o sistema de privilégios e vínculos pessoais que preside em larga medida a nossa vida social, este fato propicia o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de mecanismos de intermediação pessoal.

O melhor exemplo disso está na instituição da patronagem, que se fundamenta, basicamente, nos laços verticais de lealdade e de subordinação estabelecidos entre o patrão e o empregado em nossa sociedade. Ou seja, dentro de um sistema que privilegia o plano da pessoa, em detrimento do plano do indivíduo, a figura do patrão (do “senhor”) passa a ser o elo essencial de comunicação e expressão daqueles que se encontram situados nas escalas inferiores da hierarquia social (Cf. ROSENN, 1984:17).

O próprio “jeitinho”, em reforço a esta tese, expressa a importância das arenas de mediação em nossa sociedade. Pois, em essência, os seus diversos mecanismos e estratégias representam o espaço intermediário que possibilita a convivência, sem maiores problemas, da ordem legal com a ordem social, e vice-versa (Cf. DA MATTA, 1981).

Isto sugere que a importância dos processos de mediação em nossa sociedade deve também ser considerada como um dos fatores que contribuem para o papel desempenhado pelos despachantes entre nós. Dessa forma, se a instituição do despachante, como afirma expressamente Roberto da Matta, é o canal que distingue as pessoas no seu relacionamento com a Administração Pública (o “padrinho para baixo”, segundo a terminologia adotada por esse autor), acredito que em certas ocasiões os despachantes também funcionam —, tal qual o patrão e o padrinho político (o “padrinho para cima” de que fala Da Matta) —, como o elo que permite o exercício de direitos básicos da cidadania para aqueles que não se encontram situados nas escalas mais elevadas de nossa hierarquia social. Ou seja, se é indiscutível o fato de que para as pessoas com certa posição e prestígio no meio social o despachante é o “padrinho para baixo”, em várias ocasiões, no entanto, e a depender sobretudo do “status” de seu cliente, o despachante pode ser o “padrinho para cima”. Penso aqui, em especial, no papel desempenhado pelos despachantes no cumprimento das formalidades legais associadas à exploração de um pequeno negócio (uma padaria, por exemplo), papel este que, numa grande empresa, compete a um advogado, bem como a atuação dos despachantes visando a obtenção de um benefício previdenciário para um balconista ou uma enfermeira:

A percepção dessa função dos despachantes enquanto também “padrinhos para cima” completa o quadro dos elementos que possibilitam a compreensão do papel desempenhado em nossa sociedade pela instituição dos despachantes. Mais ainda: ela reforça o pressuposto no qual se assenta este trabalho, ao explicitar a atuação dos despachantes enquanto instrumento de acesso a direitos básicos da cidadania.

Na verdade, e vale a pena enfatizar este ponto, os despachantes muitas vezes substituem os advogados na defesa dos interesses dos cidadãos — mormente daqueles que não podem arcar com os honorários de um advogado, mas que podem pagar a um despachante — junto às repartições públicas competentes. Reto-

mando o exemplo da exploração de um pequeno negócio, esta característica fica bem clara. O dono de uma padaria ou de uma pequena mercearia, em contraste com o proprietário de uma grande indústria ou de um estabelecimento comercial de grande porte, raramente dispõe de recursos para contratar um advogado para defender seus interesses nos processos fiscais que lhe são movidos pelo poder público. Dessa forma, é comum que esta defesa seja confiada a um despachante. Existem despachantes, inclusive, que mantêm escritórios devidamente montados para prestar este tipo de assessoria a pequenas empresas.

Dessa forma, e para finalizar este item, a persistência do sistema de privilégios e relações pessoais na sociedade brasileira, que tem como contrapartida — por força da inexistência de uma tradição igualitária e liberal em nossa formação social — o exercício restrito e dissimulado da cidadania em nossa sociedade, há também de ser considerada na explicação do papel desempenhado pelos despachantes entre nós. Seja porque o despachante é o mecanismo que propicia um tratamento diferenciado às pessoas no seu relacionamento cotidiano com a ordem jurídico-administrativa (o “padrinho para baixo”), seja porque o despachante, em várias ocasiões, é o intermediário que possibilita, no seu contato com a Administração Pública, o acesso ao exercício de direitos básicos da cidadania (o “padrinho para cima”).

4. Visando concluir este trabalho, volto agora à preocupação central da minha análise. Com base nos fatos e argumentos precedentes, fica evidente que os despachantes desenvolvem uma atividade que de certa forma atende a necessidades geradas em nossa sociedade.

A constatação deste fato, por seu turno, entreabre a visão em torno de uma indagação básica: Que tipo de sociedade necessita dos serviços de um despachante? Ou, em outras palavras, o que faz com que uma sociedade engendre e produza uma instituição, como a dos despachantes?

Neste trabalho ocupei-me quase que o tempo todo em buscar uma resposta satisfatória para tal indagação. Da natureza autoritária da relação entre o Estado e os cidadãos, ao exercício restrito e dissimulado da cidadania dentro de uma sociedade baseada numa ordem de privilégios e vínculos pessoais, enumerei alguns aspectos que mantêm ligação com o processo de intermediação desenvolvido pelos despachantes entre nós.

Dentre esses aspectos — e buscando aqui uma maior sistematização para a minha argumentação —, penso que dois devam ser destacados, na medida em que os reputo como cruciais para a justificação teórica do papel dos despachantes em nossa sociedade. O primeiro, que é a excessiva defasagem entre a ordem legal e a ordem social, que se traduz, no dia-a-dia do país, pela tensão resultante da convivência contraditória desses dois pólos. Tensão entre a obediência e a desobediência às leis do Estado. No caso, tensão entre o cumprimento e o descumprimento das formalidades e exigências que obstaculizam o relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos. O segundo, que é a preponderância, em nossa vida social, dos processos de mediação. No caso, o processo de intermediação que possibilita, mediante a superação dos obstáculos e empecilhos administrativos, o exercício de direitos básicos da cidadania.

Esses aspectos não só estão por detrás da instituição dos despachantes, como também condicionam o seu próprio perfil de desempenho. Pois, de fato, o despachante, em última instância, é o elo de ligação entre os cidadãos e a Administração Pública que, atuando no espaço onde se dá a tensão entre a ordem legal e a ordem social, propicia a defesa e o exercício de direitos típicos da cidadania. A mediação entre o legal e o ilegal sendo resolvida, muitas vezes, por estratégias que, estando fora dos regulamentos e leis estatais, são revestidas, pelos despachantes, da legalidade necessária. Trata-se de obedecer desobedecendo, a legalização do ilegal, da qual os despachantes são exímios especialistas, pois sua atuação consiste, fundamentalmente, na maioria dos casos, em defender os interesses de seus clientes junto à repartição pública específica, por meio de estratégias e artifícios que contrariam as normas jurídicas oficiais do Estado, obtendo, ao final, sem maiores problemas e tudo de acordo com as exigências legais, a superação dos obstáculos administrativos que se interpunham perante o cidadão.

Uma última observação. Se o despachante responde, de certa forma, a determinadas necessidades geradas em nossa sociedade, não se pode deixar de ver também nessa instituição, que pressupõe o exercício restrito da cidadania, uma manifestação de processos que devem ser combatidos para a implantação efetiva da democracia entre nós. Obviamente que não se trata de atacar pura e simplesmente os despachantes, como querem os mentores da desburocratização. Porém, não se deve perder de vista que o processo de intermediação desenvolvido pelos despachantes, no Brasil, mantém estreitos vínculos com a natureza autoritária e não-transparente da prática administrativa predominante nos órgãos e funcionários estatais. A democratização da sociedade devendo implicar também e necessariamente na democratização do cotidiano dos cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. "Estado e Democracia", in *Estado, Participação Política e Democracia (Ciências Sociais Hoje, 3)*, ANPOCS/CNPq, 1985.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma Sociologia do dilema brasileiro*, 3ª edição, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda. *Os Advogados: ensino jurídico e mercado de trabalho*, Recife, Editora Massangana, 1985.
- . "Justiça Social e Justiça Legal: Conflitos de Propriedade no Recife", in *Conflito de Direitos de Propriedade: invasões urbanas*, Joaquim de Arruda Falcão, et alli, Rio de Janeiro, Forense, 1984.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*, Ed. Globo, 1958.

- FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*, 18ª edição, Rio de Janeiro, José Olympio, 1977.
- IGLÉSIAS, Francisco. "Momentos Democráticos na Trajetória Brasileira", in *Brasil, Sociedade Democrática*, Hélio Jaguaribe et alii, Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.
- JAGUARIBE, Hélio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro, ISEB, 1958.
- . *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.
- MURILLO DE CARVALHO, José. *A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial*, Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- NUNES, Edson e JACOBI, Pedro. "Movimentos Populares Urbanos, Poder Local, Conquista e Democracia", in *Cidade, Povo e Poder, Paz e Terra*, 1982.
- PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*, 8ª edição, São Paulo, Editora Brasiliense, 1965.
- . *Evolução Política do Brasil*, 14ª edição, Editora Brasiliense, 1985.
- REIS, Fábio Wanderley. "Autoritarismo, Intervencionismo Estatal e Controle do Executivo", in *Estado, Participação Política e Democrática (Ciências Sociais Hoje, 3)*, ANPOCS/CNPq, 1985.
- ROSENN, Keith S. "Brasil's Legal Culture: The Jeito Revisited", in *Florida International Law Journal*, volume I, number 1, fall 1984.
- SALGADO et alii, Graça. *Fiscais e Meirinhos: a Administração no Brasil Colonial*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira/INC, 1985.
- URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial*, Rio de Janeiro, Difel, 1978.

