

CAPÍTULO 2

TIPOS DE CAPITALISMO, INSTITUIÇÕES E AÇÃO SOCIAL

Quatro principais gramáticas definem as relações Estado *versus* sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. As instituições formais podem operar numa variedade de modos, segundo uma ou mais gramáticas. Grupos sociais podem, igualmente, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas.

Para colocar a discussão na perspectiva apropriada, este capítulo desenvolve-se em três etapas. Primeiro, revê conceitos que têm sido utilizados na discussão das diferenças e similaridades entre as instituições formais e os padrões de intermediação de interesses nas modernas formações capitalistas industrializadas e numa periférica e semi-industrializada como o Brasil. Também salienta o papel crucial desempenhado pelo *timing* em que elementos universais similares podem combinar-se para a geração de diferentes resultados sociais e políticos na periferia não-industrializada, em comparação com o centro industrial. Apesar de as categorias de centro e periferia serem altamente agregadas e conterem, obviamente, enormes variações no seu interior, elas são úteis como um ponto de referência inicial para introduzir os conceitos utilizados neste capítulo.

Em segundo lugar, introduz o tema do clientelismo como um componente distintivo de certas sociedades capitalistas. O clientelismo é contrastado com o universalismo de procedimentos das sociedades capitalistas industrializadas, através de uma distinção entre “troca específica” e “troca generalizada” nas sociedades de mercado.

Finalmente, estabelece um contraste entre o corporativismo — como uma das principais características da forma de governo brasileira — e o clientelismo. A conclusão é a de que a noção do clientelismo pode

complementar com sucesso os esforços dos estudiosos do corporativismo, preenchendo várias lacunas ainda não cobertas pelos analistas.

VARIANTES DE CAPITALISMO E INSTITUIÇÕES

O capitalismo é geralmente entendido como um modo de produção em que a propriedade e o controle dos meios de produção estão na mão da burguesia. Este modo de produção requer a existência de um mercado de trabalho livre. Os proprietários dos meios de produção compram no mercado a quantidade de trabalho necessário à produção de bens. Esta é a base de um conjunto de relações de classe em que capital e trabalho constituem dois pólos necessários.¹

No capitalismo moderno a extração de mais-valia é feita indiretamente. Não existe o conflito armado da colheita nem a taxação direta do que é produzido pelos trabalhadores. O capitalismo moderno não faz uso de meios extra-econômicos para a extração da parcela destinada às frações dominantes, embora possa utilizá-los para reforçá-la.

Dada a complexidade da sociedade capitalista moderna, a dinâmica da estratificação da estrutura de classes deixa espaço para a existência de uma multiplicidade de grupos de interesses.² No capitalismo moderno a ação “concertada” de grupos de indivíduos depende de vários fatores, tais como posição do grupo na matriz da estratificação social, acesso ao uso de recursos políticos, grau de satisfação das necessidades econômicas, arranjos dominantes para a agregação e intermediação de interesses, e assim por diante. A situação de classe não constitui base suficiente para a ação coletiva e para o conflito político.³

Do ponto de vista político, alguns autores partem da hipótese de que o liberalismo é o companheiro político apropriado ao capitalismo moderno porque classe e cidadania são entidades antagônicas que o liberalismo procura reconciliar através do “domínio público”. Sufrágio e cidadania são os equivalentes políticos do mercado econômico. Já foi dito que a cidadania constitui a principal revolução de nossa era. O “domínio público”, onde indivíduos funcionam como eleitores, como *checks and balances* do poder do Estado, como cidadãos, tem sido visto como uma consequência do funcionamento do mercado econômico livre. O domínio público é o espaço abstrato onde as contradições entre a lógica da produção capitalista e as demandas da sociedade são reconciliadas.

O Estado moderno se transformou no primeiro detentor da força como um atributo de sua autoridade. A construção de uma autoridade racional e territorialmente universal foi um fator-chave no desenvolvimento dos

Estados capitalistas contemporâneos.⁴ Esta autoridade foi desenvolvida através de vários tipos de dominação que marcaram progressivamente a separação entre Estado e sociedade. Historicamente houve concentração de autoridade nas mãos do Estado, mas parcela razoável de autoridade permaneceu nas mãos das elites locais. A industrialização e a mobilização social erodiram a autoridade local e geraram um domínio público nacional, onde os indivíduos se relacionam uns com os outros e com o Estado de maneira impessoal e mais individualizada.

O domínio público é regulado por normas e instituições baseadas no *universalismo de procedimentos*, isto é, normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a elas aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado. “Liberdade de expressão, liberdade de reunião e liberdade de imprensa são aspectos básicos da representação ‘procedural’”. Quando essas garantias de procedimento são suprimidas, é extraordinariamente difícil para o povo formular e exprimir seus interesses.” O universalismo de procedimentos por si só não garante a existência da democracia, mas é um de seus componentes cruciais.⁵

O longo processo histórico do desenvolvimento da moderna sociedade capitalista não somente representou uma revolução econômica mas também marcou a redefinição dos padrões de relações sociais e políticas no interior dos Estados-nação. Significou a reformulação das relações entre indivíduos, redefiniu instituições básicas como a Igreja, a família e a propriedade, reformulou o conceito de liberdade.⁶

Esta “grande transformação”, não obstante, teve lugar apenas numa parte muito pequena do globo, aquela constituída pelas nações do noroeste da Europa e dos Estados Unidos.⁷ Os termos “capitalismo moderno”, “sociedades democráticas” e “civilização ocidental” estão estreitamente relacionados a essas nações. As sociedades capitalistas do Atlântico Norte são o produto de uma combinação de múltiplos fatores históricos e circunstâncias conjunturais que, digamos assim, ajudaram a “congelar” um conjunto de elementos cruciais para a criação das sociedades democráticas ocidentais.

As modernas sociedades capitalistas industriais são constituídas por: a) um padrão distinto de autoridade racional baseada no universalismo de procedimentos; b) um padrão dominante de ação social baseada no individualismo e no impersonalismo de procedimentos que repousa em uma multiplicidade de frações de classe, grupos de *status*, partidos políticos e cidadania; c) uma economia de mercado baseada na transferência impes-

soal de recursos econômicos, onde as trocas que ocorrem independem das características pessoais dos indivíduos envolvidos. Em poucas palavras, o que chamamos de capitalismo moderno é um composto, uma combinação de condições econômicas, arranjos sociais e estruturas políticas, todos interconectados.

Seria problemático utilizar a história das sociedades capitalistas industriais como um paradigma para prever o futuro das sociedades capitalistas periféricas, não-industriais ou semidesenvolvidas, porque o centro percorreu estágios e patamares específicos a sua própria história. As combinações, isto é, os conjuntos de relações entre condições econômicas, estrutura social e arranjos políticos que ali ocorreram — e que são responsáveis pela heterogeneidade no interior do próprio centro — não serão encontrados em outro lugar.

Por simples razões probabilísticas, nenhuma perspectiva evolucionária linear que tomasse o centro como paradigma poderia ser capaz de prever os desdobramentos históricos dos países não-centrais: nestes, diversos fatores internos teriam que se repetir da mesma maneira que no centro, e vários outros fatores internacionais, que constituíram o cenário para o desenvolvimento dos países centrais, teriam que estar novamente presentes. Para complicar mais as coisas, o *timing* da combinação dos eventos deveria ser o mesmo.⁸

Além disso teria que existir uma condição final impossível: os países centrais deveriam estar ausentes do mundo atual porque sua simples existência não apenas altera o espaço no qual os países periféricos devem subsistir, mas também fixa parâmetros, incentivos e limites para esses países. Mesmo na porção do mundo a que me refiro, de modo simplificado, como o “centro”, os que se industrializaram mais cedo determinaram a agenda para os que chegaram mais tarde. Comparando a Inglaterra com as nações continentais por volta de 1848, William Langer concluiu “que todo o continente, com a possível exceção da Bélgica, estava uma geração inteira atrás da Inglaterra”.⁹ Como afirma Bendix:

A história moderna tem sido caracterizada por consecutivas revoluções ou restaurações, e cada uma destas transformações influenciou a seguinte (...) Cada uma destas revoluções ou restaurações foi uma resposta coletiva a condições internas e estímulos externos. Cada uma teve repercussões além das fronteiras do país em que ocorreu. Após cada transformação, o mundo mudou no sentido de Heráclito, de que não é possível banhar-se duas vezes nas mesmas águas de um rio. A partir do momento em que o rei inglês foi destronado e o Parlamento declarado supremo, outras monarquias se tornaram inseguras, e a idéia do governo parlamentar foi lançada. A partir do momento em que a industrialização foi iniciada, outras economias se tornaram atrasadas. A partir do momento em que a idéia de igualdade

foi proclamada perante o mundo, a desigualdade se tornou um fardo pesado demais para se carregar.¹⁰

Quando o capitalismo é entendido como um pacote de condições e relações entre variáveis no contexto da produção capitalista, torna-se possível falar de “variantes de capitalismo”, que podem partilhar traços similares, enquanto são, ao mesmo tempo, profundamente diferentes uma da outra.¹¹ Tome-se, por exemplo, as sociedades capitalistas não-industriais ou semi-industrializadas. O que as separa do capitalismo moderno não é apenas uma defasagem no tempo, ou umas poucas etapas numa hipotética escala de modernização.

O capitalismo industrial moderno e o capitalismo periférico podem ser substantivamente similares no que diz respeito à estrutura capitalista básica e, ao mesmo tempo, diferentes no que diz respeito: a) aos desdobramentos históricos que produziram o capitalismo na periferia, como consequência de sua existência no centro; b) aos desdobramentos históricos — e o *timing* — dos conflitos e contradições existentes na periferia como função da importância relativa de cada ator político principal; c) aos arranjos políticos que foram estabelecidos para administrar a ordem capitalista, e os padrões de separação, ou de integração, entre Estado e sociedade; d) aos padrões de ação social e de orientação normativa dos indivíduos como membros de diferentes classes, grupos ou facções; e) às distintas “passagens” que tiveram lugar em cada sociedade periférica e que ajudaram a “congelar” ou recriar importantes aspectos daquela sociedade determinada; f) às características do processo de acumulação de capital.

O entendimento do capitalismo como um pacote de condições e relações deve incluir as características do sistema de propriedade e controle dos meios de produção, padrões de ação social, tipo de autoridade pública e padrões de intermediação de interesses. Este procedimento não deixará espaço para a discussão do capitalismo periférico como uma transição entre o tradicionalismo e o capitalismo moderno; dirigirá, ao contrário, o foco da análise para a combinação distinta e durável de elementos que caracterizam uma sociedade específica em comparação com outras.¹²

A noção de combinação (e o *timing* desta combinação) é crucial. Desdobramentos históricos são tanto produto da acumulação de fatores estruturais como o são de escolhas virtuais ou de “oportunidades de vida”.¹³ Condições estruturais fornecem o cenário, a “janela”, para escolhas, coalizões e resoluções de conflitos. Isto quer dizer que as condições estruturais similares, se existem, podem produzir diferentes resultados em sociedades distintas, dependendo do padrão das escolhas feitas pelos principais atores políticos. Uma “oportunidade” estruturalmente criada

não garante nada. Oportunidades, para serem aproveitadas, devem ser captadas e moldadas pela ação humana inteligente.¹⁴ Sempre que ocorre uma transformação importante, uma passagem — como a industrialização ou uma revolução política —, ela exclui várias alternativas e abre inúmeras outras.¹⁵

Pensemos na industrialização. Ela cria novas oportunidades para coalizões políticas assim como novos tipos de conflitos, oferece novas bases para a competição política, mina o poder das elites fundiárias e torna impossível para elas governar de forma oligárquica. Além disso, promove a emergência de novos atores coletivos. Isto significa que, ao mesmo tempo, a industrialização cria novas oportunidades e evita a ocorrência de várias outras alternativas. Em qualquer caso, os resultados políticos existentes serão sempre o produto da combinação de vários fatores importantes em dada seqüência temporal.

No caso do Brasil, a industrialização teve lugar num contexto em que os grupos oligárquicos já estavam enfraquecidos por confrontos políticos, pela depressão mundial no final da década de 20, pela presença de uma elite estatal crescentemente forte e pela existência de grupos competitivos. A emergência de uma nova ordem na década de 30, e ainda mais nitidamente na década de 50, aconteceu na ausência de uma facção dominante, hegemônica. O Estado moderno que começou a ser construído da década de 30 em diante foi denominado “Estado de compromisso”, em que nenhum ator ou facção principal detinha uma supremacia clara sobre os outros.¹⁶

No Brasil, a moderna política do Estado precedeu a formação de classe na indústria; a regulação da cidadania perpassou a solidariedade de classe e interveio nas relações de classe; os arranjos corporativistas legais fixaram parâmetros e limitações para a cidadania dos operários; a revolução burguesa teve lugar quando muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados. A revolução burguesa foi feita em associação com as multinacionais e com a participação e a supervisão do Estado.

O capitalismo moderno veio a acontecer no Brasil em contexto distinto daquele prevalecente nos países que se industrializaram cedo. O clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país. Os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista — permaneceram nela integrados de maneira conspícua.

TROCA ESPECÍFICA E TROCA GENERALIZADA NO CAPITALISMO

A noção de clientelismo foi originalmente associada aos estudos de sociedades rurais. Neste contexto, o clientelismo significa um tipo de

relação social marcada por contato pessoal entre *patrons** e camponeses. Os camponeses, isto é, os clientes, encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem a terra. Os grupos camponeses que serviram de base para o desenvolvimento da noção de clientelismo estavam sempre a um passo da penúria. A desigualdade desempenha um papel-chave na sobrevivência tanto de *patrons* quanto de clientes e gera uma série de laços pessoais entre eles, que vão desde o simples “compadrio” à proteção e lealdade políticas.¹⁷

Tem sido argumentado que na família reside a unidade básica da economia e da sociedade camponesa, uma unidade de produção e consumo. Sociedades rurais são descritas como possuindo modos domésticos de produção e consumo. Nessa economia a instituição familiar desempenha papel crucial, e a família extensa é garantia adicional para a sobrevivência futura. O parentesco fictício é igualmente relevante para a manutenção deste modo de produção. O casamento de filhas e filhos é encarado como parte da estratégia global de sobrevivência e é parte da economia de investimentos, um seguro contra períodos de escassez. As sociedades camponesas são grupos primários em que todas as relações estão baseadas em contatos pessoais e diretos.¹⁸

Nas sociedades camponesas, o mundo econômico e o social se confundem. Não há diferenciação social intensiva e de tipo capitalista, e o sistema de valores sustenta-se em critérios pessoais e não-universalistas. De um lado, o caráter pessoal e diádico das relações *patron*-cliente inibe a formação de identidades de interesses e de ação coletiva. De outro, a aceitação desta condição é perfeitamente racional do ponto de vista dos camponeses. O *patron* é o ator que tem contato com o mundo exterior e tem comando sobre recursos políticos externos. O *patron* tem recursos — internos e externos à comunidade — dos quais dependem os clientes.

Em contextos clientelistas, as trocas são generalizadas e pessoais. Cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo. A relação conhecida como “compadrio”, por exemplo, inclui o direito do cliente à proteção futura por parte do seu *patron*.¹⁹

A troca de bens é restrita; ela ocorre numa atmosfera em que está ausente uma economia de mercado impessoal. A troca generalizada inclui promessas e expectativa de retornos futuros.

* A expressão *patron* foi mantida na tradução em português. O termo abrange o que no Brasil é compreendido nas expressões “coronel”, chefe de máquinas políticas urbanas, pequenos chefes locais ou mesmo líderes que controlam máquinas sindicais. O importante é observar que a relação *patron*-cliente define um tipo especial de relação de troca assimétrica.

O sistema de “troca generalizada” do clientelismo é diferente do sistema de “troca específica” que caracteriza o capitalismo moderno. Neste, o processo de troca e aquisição de qualquer bem não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende da existência de relações anteriores entre as partes envolvidas. O trabalho, por exemplo, é comprado e vendido no mercado de trabalho livre; os bens desejados são adquiridos em lojas especificamente designadas para expor e vender tais bens. Laços de segurança, se é que existem, são parte do âmbito do domínio público. As trocas ocorrem sem preocupação com as características pessoais dos indivíduos envolvidos; elas são caracterizadas pelo impersonalismo. O impersonalismo constitui um dos fatores básicos do mercado livre e também a base da noção de cidadania.²⁰

Entretanto, encontram-se trocas generalizadas também no capitalismo moderno. Este sistema não-capitalista de troca foi observado em sociedades rurais ligadas ao mercado,²¹ centros urbanos capitalistas,²² partidos políticos,²³ organizações econômicas,²⁴ e várias outras instituições das sociedades capitalistas e socialistas.²⁵ A coexistência de padrões de capitalismo e de não-capitalismo se tem demonstrado verdadeira em muitos casos.²⁶ Embora constituam duas gramáticas distintas para o estabelecimento de relações significativas e apesar de serem constituídas por princípios logicamente antagônicos e incompatíveis, a gramática da troca generalizada e a da troca específica são empiricamente compatíveis.²⁷

Estudos realizados em sociedades capitalistas indicam uma curiosa relação entre as gramáticas da troca generalizada e da troca específica.²⁸ Embora coexistam em permanente tensão na mesma formação capitalista, elas frequentemente se combinam em formas que são positivas para a acumulação capitalista.²⁹ Capitalismo e relações de mercado são duas diferentes formas de controle do fluxo e da transferência de recursos materiais numa determinada sociedade.

O clientelismo é um sistema caracterizado por situações paradoxais, porque envolve:

(...) primeiro, uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; segundo, uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas; terceiro, uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal destas relações (...). O ponto crítico das relações *patron-cliente* é, de fato, a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais.³⁰

As díades, características das descrições convencionais do clientelismo, tendem a transformar-se em redes extensivas nas sociedades capitalistas

modernas onde elas existem. Como mostraram Kaufman e Powell, a análise da díade clientelística pode ser entendida para abranger grupos de *patron*-clientes — estruturas nas quais muitos clientes ligam-se ao mesmo *patron* — e pirâmides *patron*-clientes — estruturas que emergem quando líderes de vários grupos de *patron*-clientes estabelecem vínculos com atores situados mais acima — tornando possível, portanto, “a conceituação de uma rede de relações potencialmente de larga escala e multivinculada, ‘baseada’ na troca *patron*-cliente.”³¹

Em sociedades sincréticas como a brasileira ou a italiana, a lógica da troca generalizada é transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos, *cliques*, facções.

O papel do clientelismo foi importante também nos países socialistas. Já foi dito que o clientelismo funciona como uma força que se contrapõe ao poderoso e centralizado Estado burocrático dos países leninistas. Redes pessoais e hierárquicas desempenham a função de canais simulados para participação, competição e alocação de recursos de acordo com as demandas oriundas de baixo.³²

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, INSTITUIÇÕES E CLIENTELISMO NO BRASIL

No Brasil contemporâneo, o sistema clientelista desempenha funções de certa forma similares às desempenhadas em sociedades leninistas, isto é, assume o lugar de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado onipotente e fornece, aos estratos mais baixos da população, voz e mecanismos para demandas específicas. Entretanto, ele também está inserido em circunstâncias que o tornam diferente dos Estados leninistas, porque no Brasil o clientelismo pertence a um quadro capitalista onde as classes sociais operam. Nesse contexto particular, o clientelismo constitui, ao mesmo tempo, uma alternativa à presença difusa das estruturas do Estado e uma gramática para as relações sociais de não-mercado entre classes e grupos sociais.

A acumulação capitalista de capital repousa em princípios que contradizem os princípios clientelistas. A acumulação de capital gera novos investimentos para a expansão do sistema e, quando isso acontece, os laços pessoais entre força de trabalho e capitalistas são eliminados.

A lógica da expansão capitalista está associada à lógica do impersonalismo. Não obstante, há casos em que o modo capitalista de produção se torna dominante numa formação social específica, sem se tornar universal para a mesma formação social particular. Há também exemplos — em que

o modo de produção capitalista é universal, mas combinado, misturado com traços não-capitalistas não eliminados pela expansão do capitalismo. Estes fatores foram, no entanto, combinados sob o domínio de uma lógica capitalista. No processo de sua maturação histórica, este sistema sincrético desenvolveu instituições formais, padrões de relações sociais, padrões de relações entre indivíduos e instituições e padrões de dominação política inteiramente impregnados pela lógica das gramáticas das trocas generalizadas e específicas. Tais elementos são essenciais ao capitalismo no Brasil. Os efeitos dessa combinação não deveriam ser encarados como uma passagem, ou como uma etapa da modernização, mas como uma combinação particular.³³

O que caracteriza uma sociedade como a do Brasil são exatamente as discontinuidades apresentadas em várias áreas da vida social, econômica e política. O processo de subordinação de muitas outras esferas da vida social ao comando da ordem econômica, tal como descrito por Polanyi para os países capitalistas centrais, não aconteceu no Brasil.

A vida familiar tem grande importância no país. A industrialização acelerada dos últimos 30 anos não afetou a estrutura familiar na direção que se poderia esperar, caso as sociedades capitalistas centrais fossem tomadas como paradigma. Industrialização e urbanização foram claramente acompanhadas por uma forte ênfase, em âmbito familiar, na realização individual. Esta "individuação" foi, entretanto, acompanhada por um reforço da estrutura familiar extensa, exatamente nos centros urbanos e industriais. Baseado em extensa pesquisa comparada (Brasil *versus* Estados Unidos), Rosen relata que é precisamente o "empreendedor" das áreas industriais aquele que procura reforçar a estrutura familiar e a rede de parentesco.

Mas o grupo de parentesco que se torna revigorado na cidade não é a clássica família extensa, pois aquele sistema raramente existe em outro lugar, mas um sistema menor e menos hierarquizado, semelhante à parentela brasileira. Para a parentela o empreendedor se volta em busca de apoio emocional em momentos de tensão, de ajuda na procura de trabalho e na promoção da carreira, da aprovação que confirma seu sucesso. Conseqüentemente, essa pessoa é fortemente motivada a manter vivos os laços com os parentes. Mas não é fácil fazer isso; exige cuidadosa atenção aos interesses do parentesco, à manutenção da proximidade física em relação aos parentes, visitando-os regularmente e comparecendo às cerimônias familiares, dando e recebendo ajuda.³⁴

Empreendimento e realização individuais são necessários ao reforço da parentela. Através desta "individuação" com reforço dos laços da parentela, o grupo primário se torna mais coeso e democrático, ao mesmo tempo que a industrialização avança. Este processo gira em torno de uma sepa-

ração clara entre unidade familiar, unidade produtiva e instituições formais. O fortalecimento desta separação depende da realização individual fora do âmbito da família, no mundo da economia.

Esta individuação com reforço da parentela separa a sociedade brasileira dos modos de produção domésticos. E também a torna distinta do modelo norte-americano, em que a ênfase mais forte na família nuclear e no individualismo, somada a uma mobilidade geográfica extremamente alta, redefiniu a família como o grupo nuclear composto apenas de pais e filhos, enfraquecendo, portanto, a interseção entre parentesco e ordem social. Rosen destaca que o termo família tem significados distintos no Brasil e nos Estados Unidos. Quando os brasileiros dizem “minha família”, referem-se à família extensa, à parentela. Quando querem referir-se à família nuclear, os brasileiros em geral dizem “minha mulher (ou marido) e filhos”.

A importância da estrutura familiar no Brasil já foi comparada ao papel desempenhado pela família na sociedade industrial japonesa. Numa pesquisa em que apresenta resultados similares aos apresentados por Rosen, Takashi Mayeama afirma que:

O homem nasce numa “família” e cresce cercado por uma calorosa afeição (...) Entretanto, para “ganhar a vida”, isto é, garantir o emprego e o “pão de cada dia”, ele precisa sair pelo mundo (...) Portanto, a fórmula que ele emprega, tendo que se aventurar pelo mundo, é a da “familiarização” deste mundo “não-familiar”, através do “neofamilismo”. Isto se assemelha de certa forma à chamada estrutura familiar da sociedade japonesa.³⁵

Mayeama afirma que o Brasil tem uma estrutura social com tendências ao entrelaçamento, onde é muito alta a intolerância a divisões nítidas de grupo baseadas em critérios étnicos ou culturais. A sociedade brasileira procura “universalizar” as relações no seu interior e manifesta pouca tolerância a grupos separados. A esta universalização soma-se uma forte hierarquização, que é atenuada por redes de relações pessoais.

Ao invés de se colocar dentro dos limites de um grupo particular e encontrar sua própria identidade através do grupo, um brasileiro prefere conduzir sua própria vida manipulando relações pessoais de acordo com as exigências de cada situação específica. Ao invés de (...) dividir as pessoas em grupos, como branco vs. negros, japoneses vs. não-japoneses, membros dos grupos vs. não-membros (...) os brasileiros tendem a encarar o mundo que os cerca e as relações humanas em que estão envolvidos, em termos de relacionamentos essencialmente entre um indivíduo e outro e, como um todo, em termos de acumulação e desdobramentos desses vínculos diádicos.³⁶

O personalismo impregnou e “enquadrou” muitas instituições. No Brasil, o universalismo de procedimentos está permanentemente sob

tensão. Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego até um pedido aprovado por um órgão público; desde encontrar uma empregada doméstica até fechar um contrato com o governo; desde licenciar o automóvel até obter assistência médica apropriada. Os brasileiros enaltecem o *jeitinho* (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais.

A propensão ao personalismo é bem ilustrada pela instituição do *jeitinho* e pelo uso da autoridade pessoal, tão bem representada pela expressão “você sabe com quem está falando?”, brilhante e extensivamente analisada por Roberto Da Matta.³⁷ Clientelismo e personalismo, entretanto, seriam enfrentados e tentativamente corrigidos, desde a década de 30, por decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, por leis que regulavam os empregos no serviço público, e pela criação de burocracias insuladas que não seriam receptivas a demandas fisiológicas e clientelistas oriundas dos partidos políticos.

INSULAMENTO BUROCRÁTICO E UNIVERSALISMO DE PROCEDIMENTOS COMO ALTERNATIVAS AO CLIENTELISMO

Como opera o clientelismo numa sociedade complexa como a brasileira? O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos — isto é, aqueles que apóiam o governo — têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores” dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder.

Além desses meios tradicionais de patronagem, outros meios “indiretos” são criados, como linhas de crédito a serem utilizadas por fazendeiros ou homens de negócio locais, através do Banco do Brasil ou outros bancos estatais e agências de desenvolvimento. Empreiteiros e construtores que trabalham para o Estado por contrato freqüentemente se

beneficiam das redes de relações a fim de receber pagamento imediato pelos serviços prestados.

As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto, a burocracia apóia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário. Este sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do “corretor” local. Todo o conjunto de relações característico de uma rede está baseado em contato pessoal e amizade leal.

Quase todos os autores que escrevem sobre os partidos políticos brasileiros concordam que o clientelismo é uma de suas características mais marcantes. O clientelismo tem sido visto, entretanto, como uma característica da República Velha, da política do “café-com-leite”, do coronelismo, em suma, como uma característica do Brasil arcaico.

O clientelismo político, no entanto, permanece bastante vivo, por exemplo, nos dois mais modernos centros urbanos do país, Rio de Janeiro e São Paulo. Aqueles que examinaram o clientelismo no pós-guerra viram-no freqüentemente como uma sobrevivência do passado, que se vinha deteriorando no polarizado cenário anterior a 1964. Aqueles que analisaram as mais óbvias manifestações de clientelismo — o malufismo em São Paulo e o chaguismo no Rio de Janeiro — consideram o clientelismo um produto do autoritarismo. A ditadura militar é responsabilizada pela supressão dos mecanismos que permitiam o confronto de interesses, a tal ponto que a única linguagem política disponível passou a ser a gramática do clientelismo, evitando o aparecimento de antagonismos que refletiriam as verdadeiras clivagens na sociedade brasileira.

Os dois argumentos acima contêm elementos de verdade. Não obstante, nenhum dos dois é capaz de deslindar as razões da existência do clientelismo político em áreas modernas do Brasil antes, durante e — como tudo está indicando — depois do autoritarismo. O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política.

O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são muitas vezes percebidos como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. O universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, poderia refrear e desafiar os favores pessoais. De outro lado, o insulamento

burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica.

Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas.

Dada a complexidade da tarefa e suas múltiplas partes constitutivas (determinações da exequibilidade do projeto, análise financeira, supervisão e gerência de projetos, geração de recursos financeiros, avaliação das necessidades do país, obtenção de consenso entre metas e valores), o ambiente operativo (*task environment*) das agências insuladas é altamente complexo. Nestas condições, a informação é fortemente valorizada, e a coalizão formada com atores externos selecionados é vital para garantir tanto os recursos adicionais para a realização das metas como para solidificar a proteção do núcleo técnico contra ruídos originados no mundo exterior.³⁸

Há duas características do processo de insulamento que devem ser entendidas. Uma envolve variações no grau de insulamento, a outra envolve mudanças temporais. Primeiro, nem todas as agências insuladas o são no mesmo grau. Pode-se imaginar um contínuo que vai do insulamento total a um alto grau de penetração pelo mundo político e social, isto é, o “engolfamento” social. Os graus de insulamento ou de “engolfamento” terão implicações na estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidade das organizações.

Segundo, nem todas as agências que foram insuladas permanecerão assim com o passar do tempo; uma vez atingidos os objetivos, o ambiente operativo torna-se menos complexo, e as organizações podem deixar de existir ou mesmo ser “desinsuladas”. O “desinsulamento” pode ocorrer porque o núcleo técnico não requer proteção quando o ambiente operativo é analisável, previsível e menos incerto. Em troca, novas agências insuladas podem ser necessárias para outras tarefas encaradas como fundamentais. Nestas condições, os atores estatais sempre procurarão insular aquilo que entendem como núcleo técnico, seja ele composto de agências de

formulação de políticas econômicas, agências encarregadas de segurança e informação, política nuclear ou política de informática.

Para conseguir altos graus de insulamento, as agências estatais devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo. No contexto da realidade política brasileira, os parceiros relevantes são as elites industriais, nacionais e internacionais. Reduzir os limites de arena de formulação de políticas significa em geral a exclusão dos partidos políticos, do Congresso e das demandas populares. Excluindo-os, os atores que promovem o insulamento almejam refrear o personalismo e a patronagem em benefício de uma base mais técnica para a fixação de prioridades.

Entretanto, ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso.

O mais óbvio exemplo contemporâneo de uma burocracia altamente insulada é o Serviço Nacional de Informações — SNI. O SNI foi a agência federal de informações, diretamente ligada à Presidência da República. Não havia controle ou *checks and balances* sobre as atividades do SNI em qualquer nível do governo. O Departamento de Administração do Serviço Público — DASP, criado em 1938, pode ser citado como um exemplo do passado que serviu tanto para fortalecer o universalismo como para desempenhar outras atividades, que tipificaram o DASP daquela época como uma burocracia insulada. Além destas duas agências, entretanto, outras agências civis como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, a Petrobrás, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a maioria encarregada da produção econômica e da formulação de política econômica — foram também insuladas contra a ampla rede de personalismo e clientelismo oriunda do sistema político.

Em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia de mercado, regidos por um governo representativo. Grupos de classe média, profissionais e tecnocratas são muitas vezes percebidos como potencial “eleitorado do universalismo”, isto é, “grupos que se opõem ao sistema de patronagem e que insistem em que os benefícios e encargos públicos sejam alocados de acordo com um conjunto de regras e procedimentos gerais — e universalísticos (...)” Os jornalistas

sempre escrevem contra os males do clientelismo e do personalismo; associações dos moradores freqüentemente veiculam suas demandas por maior participação universalística nas decisões relevantes para seus membros, exigindo regras mais impessoais e mais universalismo de procedimentos; partidos políticos de oposição criticam com muita freqüência o uso de procedimentos clientelistas por parte do governo.

CORPORATIVISMO E CLIENTELISMO: TENSÕES E COMPLEMENTARIEDADES

Formalizado em leis, o corporativismo reflete uma busca de racionalidade e de organização que desafia a natureza informal do clientelismo. Embora regulado por normas gerais escritas, o corporativismo não é igual ao universalismo de procedimentos. Os regulamentos do corporativismo não contêm cláusulas para o desafio individual ao sistema de leis corporativas. Essas leis preocupam-se com incorporação e controle, não com justo e igual tratamento de todos os indivíduos. O corporativismo determina os limites da participação e não pôde ainda ser completamente alterado pelo voto daqueles que se submetem a ele. Voluntariamente ou não, uma pessoa é automaticamente envolvida pelas leis corporativas a partir do momento em que assina um contrato de trabalho. "No Brasil a lei trabalhista, altamente estruturada e minuciosamente regulamentada, é um exemplo soberbo da *busca da racionalidade*."³⁹

Corporativismo e universalismo de procedimentos têm uma etiologia diferente: a legislação corporativa busca inibir a emergência de uma ordem de conflitos de classe, enquanto o universalismo de procedimentos tenderia a emergir como a segunda melhor opção, um *second best*, ao conflito ou ao impasse. O corporativismo também inibe a existência de grupos de interesse autônomos que poderiam derrotar a lógica do clientelismo através da organização de grupos de pressão independentes. Isto reforça a importância de arranjos pessoais e clientelistas, a fim de contornar a legislação corporativa, formal e rígida.

Os primeiros ideólogos do corporativismo no Brasil imaginavam-no como um mecanismo apropriado para a criação de uma sociedade solidária (aí incluindo os empresários), onde não existiriam os conflitos políticos e de classes, entendidos como divisivos. Atualmente o corporativismo no Brasil é um mecanismo que serve ao propósito de absorver de forma antecipada o conflito político através da incorporação e da organização do trabalho. O tipo de corporativismo de Estado, implantado no país na década de 30, difere profundamente da forma de corporativismo societal existente

em alguns países capitalistas avançados. A despeito da inclinação pelo capitalismo de Estado no Brasil, formas de corporativismo societal também emergiram nos últimos 40 anos, como uma estratégia empresarial para penetrar o Estado.⁴⁰

Tal como o clientelismo contemporâneo, o corporativismo é uma arma de engenharia política dirigida para o controle político, a intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis. Antes de comparar clientelismo e corporativismo no Brasil, e já que o Brasil tem sido freqüentemente caracterizado como um dos países mais tipicamente corporativos, serão alinhadas algumas considerações sobre variações de corporativismo. Vamos rever as principais tendências da argumentação corporativista, para demonstrar como o estudo do clientelismo pode preencher algumas lacunas não preenchidas pela literatura sobre o corporativismo.

VARIANTES DE CORPORATIVISMO NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

Em benefício da concisão, optei por discutir duas das mais influentes abordagens sobre o corporativismo: a de Schmitter, nos Estados Unidos, e a de Winkler, na Europa.⁴¹ Em seu fecundo artigo, Schmitter afirma que o corporativismo é um sistema de representação de interesses (ou intermediação de interesses, como preferiu chamar em trabalho posterior), baseado em número limitado de categorias compulsórias, não-competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado. No caso do corporativismo de Estado, os grupos são dependentes e infiltrados; já o corporativismo societal é autônomo e penetrante. Schmitter encara o corporativismo societal como a resposta natural à ineficiência do liberalismo econômico em contextos pós-industriais. Portanto, o corporativismo é visto, ao mesmo tempo, como um sistema de intermediação de interesses e como um sistema de formulação de políticas. Em ambos os casos, o corporativismo é uma estratégia que visa à eficiência econômica com baixos níveis de conflito.

O corporativismo, tal como concebido por Schmitter, representa um grande desafio para as teorias pluralistas que defendem a idéia de que os interesses vêm "depois" dos indivíduos e que o Estado aparece como uma estrutura para mediar, equilibrar e abrir caminho aos interesses individuais (ou de grupo). O argumento corporativista, entretanto, afirma que a) o Estado sempre esteve presente na organização de interesses, e b) a organização não é totalmente espontânea.

De fato, Schmitter indica que a existência de corporativismo aponta para a ocorrência de variantes de capitalismo que não são baseadas em mercados, impersonalismo e arenas públicas, mas em relações corporativas. No entanto, esta tese está apenas latente no argumento corporativista e não é detalhadamente desenvolvida. Os principais conceitos existentes na literatura sobre corporativismo são interesse (e interesses organizados), representação e Estado, mas estes conceitos não são completamente desenvolvidos nem se relacionam com qualquer padrão de mudança histórica fora da esfera do Estado.⁴²

De acordo com a argumentação corporativista, no pluralismo a estrutura de interesses organizados aparece sob a forma de pressões, enquanto que no corporativismo ela aparece como *concertación*. Para o pluralismo, a política é um processo em que interesses de grupo são trocados e canalizados através de agências, e o Estado é um reflexo desse processo; o Estado é um processo de transformação permanente de pressões. Para os corporativistas, o Estado é uma organização com interesses estabelecidos, um ator principal, lado a lado com os grupos. Uma vez que o Estado tem de competir com grupos sociais e, ao mesmo tempo, manter seu monopólio sobre a autoridade, muitas vezes ele fornece incentivos e limitações à ação de grupo. Por isso, como afirmou Durkheim, indivíduos e grupos tenderão a ver o Estado como um inimigo potencial, e as corporações sociais emergem como uma resposta ao poder do Estado e começam a operar como estruturas para a intermediação de interesses.

Uma outra versão do corporativismo é mais direta, no que diz respeito a encará-lo como um modo de produção. Em contraste com a já clássica definição formulada por Schmitter, Winkler define o corporativismo como "um sistema econômico no qual o Estado dirige e controla predominantemente a iniciativa privada, de acordo com quatro princípios: unidade, ordem, nacionalismo e sucesso".⁴³ Aqui o foco se situa na economia política: o corporativismo é visto como um tipo de modo de produção, além do capitalismo e do socialismo. Vale a pena reproduzir aqui o Quadro de Winkler (Quadro 1) que visa a obter uma representação gráfica da relação entre propriedade e formas de controle dos meios de produção.

Winkler considera a emergência do corporativismo uma das principais respostas às complexidades e ineficiências do capitalismo avançado. O corporativismo surge sempre que uma sociedade industrial está enfrentando crises, agitação interna e ineficiência. Aqui a principal previsão é a de que a Inglaterra se tornaria uma sociedade corporativista na década de 80, devido às razões acima descritas.

QUADRO 1

Propriedade vs. Controle dos Meios de Produção no Socialismo, Corporativismo, Sindicalismo e Capitalismo

		Propriedade	
		Pública	Privada
Controle dos Meios de Produção	Público	Socialismo	Corporativismo
	Privado	Sindicalismo	Capitalismo.

Fonte: J.T. Winkler, "Corporatism", *Archives Européennes de Sociologie*, Tomo xvii, 1976 #1, p.113.

As duas versões polares do corporativismo apresentadas acima permitem que se formule a hipótese de que, embora lentamente e a despeito da necessidade de estudos mais definidos sobre as sociedades industriais, está surgindo um núcleo central na argumentação corporativista. O corporativismo, ou capitalismo organizado, é uma resposta à constatação de que "a mão invisível sofre de artrite", para utilizar as palavras de George Dalton.⁴⁴ As atuais formas corporativas de articulação de interesses em sociedades industriais constituem uma forma de *concertación* entre grupos de produtores — tais como trabalhadores, companhias, firmas, empresas organizadas, grupos financeiros e associações comerciais — *vis-à-vis* o Estado e entre os próprios grupos de produtores. O corporativismo é uma maneira de lidar com as incertezas geradas no mercado.

CORPORATIVISMO E CLIENTELISMO COMO QUADROS ANALÍTICOS

O *timing* da introdução do corporativismo em países industrializados e em países periféricos como o Brasil, o Peru e o México é responsável pela profunda diferença entre os tipos de corporativismo encontrados em países industrializados e em países semi-industrializados. Como afirma Schmitter, "alterações no modo de representação de interesses são originariamente o produto ou o reflexo de alterações anteriores e independentes na estrutura econômica e social". Variações de corporativismo, e de seu impacto, podem ser devidas a "diferenças de interseção histórica e de ponto de partida",⁴⁵ de que são exemplos os níveis de formação de classe, modos preexistentes de intermediação de interesses, cultura, e assim por diante.

No Brasil, no Peru e no México, o corporativismo foi utilizado como uma tentativa de controlar e organizar as classes inferiores através de sua

incorporação ao sistema. No Brasil o corporativismo destinava-se também a disciplinar a burguesia. Mas algo diferente aconteceu nos anos iniciais da implantação dos regulamentos corporativos: através da legislação corporativa as elites no poder seduziram as classes inferiores com as vantagens da integração. Esta integração abrangiu largas parcelas da população de uma forma semi-universalista muito peculiar: as regras para a integração — e os meios para tal — são formuladas em termos legais e universais, aplicáveis a todas as relações na esfera da produção.

Nas sociedades industriais, por contraste, os arranjos corporativos que procuram influenciar o Estado emergem fora de seu domínio e associam os grupos produtores dispostos a diminuir a incerteza nos negócios.

Para a análise de países como o Brasil, na ausência de uma especificação detalhada das características das “interseções históricas” e dos “pontos de partida”, há uma dissonância na argumentação corporativista. Como afirma Kaufman, “tal como desenvolvida por autores como Schmitter e Collier, a ‘literatura corporativista’ serviu de ponto de partida para interpretações mais refinadas de, digamos, organização do trabalho no Brasil e variações regionais nas relações Estado-partido-trabalho”. De outro lado, estudos que “fetichizaram” o corporativismo como uma explicação total da realidade política dos países latinos e como guias gerais para a pesquisa em Ciência Política foram considerados menos úteis.⁴⁶ Do ponto de vista desta análise, só faz sentido focalizar o corporativismo em associação com as outras gramáticas.

Quando se contrastam corporativismo e clientelismo, fica fácil compreender como os dois fenômenos coexistem. De acordo com a definição clássica de Schmitter, o corporativismo é:

(...) um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios.⁴⁷

Proponho a seguinte definição de clientelismo que serve para realçar os contrastes:

o clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam freqüentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está

codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.

Ao contrário do corporativismo, que é baseado em códigos formais legalizados e semi-universais, o clientelismo se baseia numa gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada.

Tanto o corporativismo como o clientelismo podem ser entendidos como mecanismos cruciais (um formal, o outro informal) para o esvaziamento de conflitos sociais. O corporativismo organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupo e categorias profissionais.

Em muitos aspectos os trabalhos sobre corporativismo não se ocupam da dinâmica da sociedade brasileira. Esta literatura se caracteriza, com a exceção dos autores que trabalham com a Europa e de exemplos esparsos no campo dos estudos latino-americanos, pela atenção excessiva dada às instituições políticas formais e aos processos formais de formulação de políticas, sem uma preocupação maior com as relações entre grupos sociais e instituições, ou então centra seu foco nas características particulares da cultura ibérica, sem especificar as formas através das quais traços culturais se transformam em instituições.

Como mostrou Roberto Da Matta em seus trabalhos, a sociedade brasileira é extremamente forte e bem organizada fora da esfera das instituições políticas formais. Afirma que os cientistas sociais, em suas análises sobre o Brasil, freqüentemente descuraram o estudo das verdadeiras instituições sociais como o "jeitinho", a amizade, as redes de relações sociais e assim por diante, porque esses elementos são aparentemente "informais" e fluidos. Em conseqüência, a tendência é ignorá-los ou considerá-los inconseqüentes para o estudo de outros eventos políticos e sociais. De outro lado, o corporativismo, o autoritarismo burocrático, a formulação autoritária de políticas etc., tendem a ser formalizados em códigos e procedimentos legais, pelo que são analisados com mais freqüência e encarados com seriedade.

Em conseqüência, se alguém tomasse a literatura sobre corporativismo como único guia, o Brasil apareceria como um quebra-cabeça insolúvel, em que as instituições formais pareceriam estar separadas da verdadeira sociedade, como se o país fosse uma formação social esquizofrênica, composta por realidades paralelas e horizontalmente separadas: a vida social e as instituições formais.

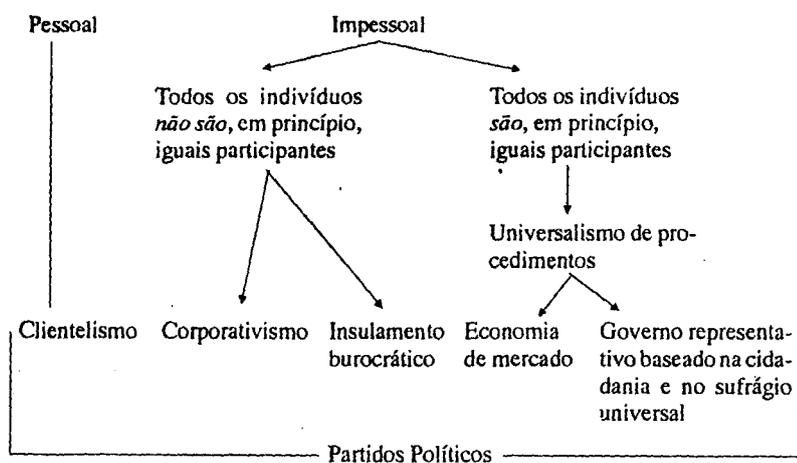
CONCLUSÃO

No contexto de uma ampla perspectiva histórica da evolução do capitalismo moderno, destaquei a existência de quatro gramáticas para as relações Estado-sociedade no Brasil. As gramáticas foram estabelecidas tendo como base o personalismo e o impersonalismo. O clientelismo tipifica uma gramática personalista em oposição ao universalismo de procedimentos, que é a epítome do impersonalismo. O corporativismo e o insulamento burocrático são penetrados tanto pelo personalismo como pelo impersonalismo.⁴⁸ Enquanto gramáticas semipessoais e semi-impessoais, estes últimos estabelecem parâmetros formais sob os quais os indivíduos podem ser considerados iguais ou desiguais. Não obstante, são também profundamente penetrados pela lógica personalista do clientelismo: o corporativismo auxiliou na criação de milhares de empregos públicos, que foram preenchidos na base de princípios clientelistas. Além disso, muitos líderes sindicais beneficiaram-se de dispositivos corporativistas para manter longos mandatos em sindicatos e federações e se tornarem prestadores de favores, muitas vezes de forma clientelista. De outro lado, o insulamento burocrático, como Fernando Henrique Cardoso mostrou, permitiu a existência de "anéis burocráticos" tipicamente baseados em trocas personalistas.

Os partidos políticos desempenharam um papel crucial na ligação entre a gramática do clientelismo e as normas universalistas da democracia representativa instaurada no Brasil em 1945. A Figura 1 apresenta uma

FIGURA 1

Tipos de Gramáticas para Relações Estado vs. Sociedade



esquemática das quatro gramáticas discutida neste capítulo, aplicadas ao contexto brasileiro, e indica o processo de “fertilização cruzada” que ocorre na operação real das gramáticas.

NOTAS

1. R. Stephen Warner, “The Methodology of Marx’s Comparative Analysis of Modes of Production”, in Ivan Vallier (org.), *Comparative Methods in Sociology*, p.58.
2. Pierre Bourdieu, “Condição de classe e posição de classe”, in Neuma Aguiar (org.), *Hierarquias em classes*; Anthony Giddens, *The Class Structure of Advanced Societies*; Youssef Cohen, “Popular Support for Authoritarian Governments: Brazil under Medici”, Tese de Doutorado, p.56 e seg.; Neuma Aguiar, “Hierarquias em classes: uma introdução do estudo da estratificação social”, in *Hierarquias em classes*.
3. Max Weber, “Class, Status, and Party”, in Gerth e Mills, *From Max Weber*; Arthur Stinchcombe, *Economic Sociology*, p.240 e seg.
4. Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, p.127 e seg. Ver também R. Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, p.417 e seg.; Charles Tilly (org.), *The Formation of National States in Europe*, p.17.
5. Ira Katznelson, *City Trenches: Urban Politics and Patterning of Class in the United States*, p.28; Ira Katznelson e Mark Kesselman, *The Politics of Power*, p.22 e seg.
6. George Dalton, *Economic Systems and Society: Capitalism, Communism and the Third World*, p.29 e seg.; K. Polanyi, *The Great Transformation*.
7. C. Tilly (org.), *The Formation...*, op. cit., p.81
8. Nicos Mouzelis, “Regime Instability and the State in Peripheral Capitalism: A General Theory and a Case Study of Greece”, *Latin American Program Working Papers*, p.3; João Manuel Cardoso de Mello, *O capitalismo tardio*.
9. William Langer, *Political and Social Upheaval: 1832-1852*, p.45.
10. Reinhard Bendix, *Force, Fate and Freedom*, p.115.
11. Para uma discussão, ver J.E.T. Eldridge, *Max Weber: The Interpretation of Social Reality*; Gerth e Mills, *From Max Weber*, p.65 e seg., sobre “Social Structures and Types of Capitalism”; Cesar Guimarães, “Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política”, *Dados*; Florestan Fernandes, *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*.
12. Esse tipo de argumento foi levantado por muitos autores. Como ilustração, ver Daniel Chirot, “Neo-Liberal and Social Democratic Theories of Development: The Zeletin-Voinca Debate Concerning Romania’s Prospects in the 1920’s and its Contemporary Importance”, in Kenneth Jowitt (org.), *Social Change in Romania, 1860-1940*; Arthur Stinchcombe, *Theoretical Methods in Social History*; Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*; Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*; James Caporaso, “Industrialization in the Periphery”, *International Studies Quarterly*.
13. Ver A. Stinchcombe, *Theoretical Methods in Social History*, e ainda Ralph Dahrendorf, *Life Chances*.
14. Terry Karl, “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, *The Wilson Center Occasional Papers*, p.2.

15. Exemplos comparativos podem ser encontrados no volume editado por Silvia Ann Hewlett e Richard Weinert, *Brazil and Mexico: Patterns in Late Development*.
16. Bóris Fausto, *A Revolução de 1930: historiografia e história*; Francisco Weffort, *Classes populares e política*.
17. John Duncan Powell, "Peasant Society and Clientelist Politics", in Steffen W. Schmidt, James Scott, Carl Lande e Laura Guasti (orgs.), *Friends, Followers, and Factions*, p.147.
18. Kenneth Jowitt, "The Leninist Response to National Dependency", *Research Series*, p.7-8; Alan Macfarlane, *The Origins of English Individualism*, p.22 e seg.
19. Uma ilustração aguda disto é encontrada em Graciliano Ramos, *Vidas secas*. A "cláusula de proteção" torna-se clara quando o camponês é preso e espancado por um policial arbitrário e libertado pelo "coronel". O caráter explorador e hierárquico da situação é também ilustrado pela decisão insensível, tomada pelo *patron*, sobre as quantias que o camponês deve pagar ao patrão no fim do ano.
20. S.N. Eisenstadt e Louis Roninger, "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Studies in Society and History*.
21. Luigi Graziano, "A Conceptual Framework for the Study of Clientelism", *Western Societies Program, Occasional Papers*; Luigi Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy", in Steffen Schmidt et al. (orgs.), *Friends, Followers, and Factions*, p.360.
22. Ruben George Oliven, *Urbanização e mudança social no Brasil*, p.15 e seg.; Anthony Leeds e Elizabeth Leeds, *A sociologia do Brasil urbano*.
23. Eli Diniz, *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Ver também, entre outros, os artigos de Chalmers e Weingrod em Steffen Schmidt et al. (orgs.), *Friends, Followers, and Factions*; Alan Zuckerman, "Clientelist Politics in Italy", e Sabri Sayari, "Political Patronage in Turkey", in Ernest Gellner e John Waterbury (orgs.), *Patrons and Clients*; Ergun Ozbudun, "Turkey: The Politics of Clientelism", Susan Kaufman Purcell, "Mexico: Clientelism, Corporatism, and Political Stability", Judith Chubb, "The Social Basis of an Urban Political Machine: The Christian Democratic Party in Palermo", todos in S.N. Eisenstadt e R. Lemarchand (orgs.), *Political Clientelism, Patronage and Development*. Ver ainda, Judith Chubb, *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy*.
24. Suzane Berger e Michael Piore, *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*; Maria Lúcia Werneck Vianna e Júlia Abulafia Salinas, "Ação coletiva e participação política do pequeno e médio empresário", *Dados*; Bila Sorj, "O processo de trabalho como dominação: um estudo de caso", *Dados*.
25. John P. Willerton Jr., "Clientelism in the Soviet Union: An Initial Examination", *Studies in Comparative Communism*. No mesmo volume ver os comentários sobre Europa Oriental, China, sociedades industriais avançadas e Japão, por um painel de especialistas. Ver ainda Jacek Tarkowski, "Poland: Patrons and Clients in a Planned Economy", in S.N. Eisenstadt e R. Lemarchand (orgs.), *Political Clientelism, Patronage and Development*; Ghita Ionescu, "Patronage under Communism", in Ernst Gellner e John Waterbury (orgs.), *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*.
26. Um argumento para este tema pode ser encontrado em Florestan Fernandes, *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*.
27. Utilizei a expressão "gramática" (*grammar*) para indicar a existência de diferentes combinações culturais e elementos dentro da mesma estrutura. Como afirma Clifford Geertz, ao discutir o poder explicativo das explicações culturais: "[Cultura] é

como uma gramática, e a partir de seu conhecimento nenhuma declaração real pode ser prevista (embora uma infinidade delas possa ser imaginada e outras, também, possam ser desmentidas), mas sem uma compreensão pelo menos implícita dela nenhuma declaração real pode ser feita ou entendida.” Clifford Geertz, *The Social History of an Indonesian Town*, p.203.

28. A noção de troca específica e troca generalizada remonta a Marcel Mauss (“Essai sur le don”). Outros exemplos fundamentais podem ser encontrados em Malinowski (*Argonauts of Western Pacific*), Lévi-Strauss (*Estruturas elementares do parentesco*) e Marshall Sahlins (*Stone Age Economics*). A noção de universalismo e impersonalismo, enquanto componentes do padrão de troca específica nas sociedades capitalistas modernas, tem sido uma pedra angular para a sociologia e a ciência política contemporâneas. Os exemplos notáveis são, É. Durkheim, *The Division of Labor in Society*; Max Weber, *The Protestant Ethic*; Karl Polanyi, *The Great Transformation*; Talcott Parsons, *The Social System*. Uma revisão recente deste tópico pode ser encontrada em S.N. Eisenstadt e L. Roninger, “Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange”, *Comparative Studies in Society and History*. Para o contexto brasileiro, o fecundo trabalho de Florestan Fernandes, *Sociedade de classes e subdesenvolvimento* é uma referência obrigatória. Uma aplicação direta da noção de clientelismo e patronagem no Brasil está em Anthony Leeds, “Carreiras brasileiras e estruturas sociais”, in Leeds e Leeds, *A sociologia do Brasil urbano*. Um enfoque abrangente e histórico pode ser encontrado em Antônio Octávio Cintra, “Tradicional Brazilian Politics: An Interpretation of Relations Between Center and Periphery”, in Neuma Aguiar (org.), *The Structure of Brazilian Development*.

29. Para um argumento de apoio ver S.N. Eisenstadt e R. Lemarchand (orgs.), *Political Clientelism, Patronage and Development*; ainda S.N. Eisenstadt e L. Roninger, “Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange”, *Comparative Studies in Society and History* e R. Lemarchand, “Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities and Nation-Building”, in Steffen Schmidt et al. (orgs.), *Friends, Followers, and Factions*.

30. S.N. Eisenstadt e L. Roninger, “Patron-Client...”, op. cit., p.278-9.

31. Robert Kaufman, “The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems”, *Comparative Studies in Society and History*, p.291; John Duncan Powell, “Peasant Society and Clientelist Politics”, in Steffen Schmidt et al. (orgs.), *Friends, Followers, and Factions*.

32. Ver os trabalhos citados na nota 23 para uma referência ao clientelismo nas sociedades leninistas.

33. Este argumento está bem desenvolvido em S. Berger e M. Piore, *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*.

34. Bernard Rosen, *The Industrial Connection: Achievement and the Family in Developing Societies*, p.295.

35. Takashi Mayeama, “Culture and Value System in Brazil: A Preliminary Report”, *Latin American Studies*.

36. *Ibid.*, p.162.

37. Roberto Da Matta, *Carnavais, malandros e heróis*. Ver ainda o artigo elaborado sob a inspiração de R. Da Matta, de C. Vieira, F. Costa e L. Barbosa, “O jeitinho brasileiro como recurso de poder”, *Revista Brasileira de Administração Pública*.

38. Essa discussão está de acordo com Scott, Perrow, Thompson, Crozier, Landau e Eagle. Landau e Eagle afirmam que o “descolamento” é uma forma de lidar com

- ambientes supercomplexos em que variáveis em excesso interagem e geram impacto na organização e em seu ambiente operativo. Scott estabelece uma distinção entre instituições totais e instituições socialmente engolfadas. Instituições socialmente engolfadas são aquelas totalmente dominadas pelo ambiente. Instituições totais, nos termos de Goffman, são aquelas capazes de se descolar do ambiente e, num certo sentido, recriar a realidade no interior da organização. Neste livro, a noção de insulamento burocrático se refere a agências que se localizam em vários pontos possíveis no contínuo entre agências socialmente engolfadas e instituições totais. O processo de proteção do centro técnico do Estado é uma tentativa de diminuir as incertezas criadas pelo ambiente institucional, no qual as agências estatais existiam antes. Esse ambiente "enquadrava" partidos políticos, as burocracias tradicionais e os movimentos sociais. A idéia de "enquadramento" foi desenvolvida por Goffman; uma explicação dos problemas colocados pela incerteza ambiental é encontrada em Crozier. Ver Richard M. Scott, *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*; Charles Perrow, *Complex Organizations*; Martin Landau e Eva Eagle, "On the Concept of Decentralization", *Project of Managing Decentralization*; Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*; Erving Goffman, *Frame Analysis*; Martin Landau, "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administrative Review*.
39. Kenneth Paul Erickson, *The Brazilian Corporate State and Working Class Politics*, p.8 (grifo meu).
40. Para evidências, ver Cesar Guimarães et al., "Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil", Relatório de Pesquisa.
41. Phillippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", in Gerhard Lehbruch e Philippe Schmitter (orgs.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*; J.T. Winkler, "Corporatism", *Archives Européennes de Sociologie*. Ver ainda David Collier e Ruth Berins Collier, "Who Does What, to Whom, and How; Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism", in James M. Malloy (org.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*; Ruth Berins Collier e David Collier, "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism", *American Political Science Review*; e, para uma perspectiva americana, Alfred Stepan, *The State and Society: Peruvian Comparative Perspective*. Para uma avaliação européia, ver Bob Jessop, "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy", in G. Lehbruch e P. Schmitter (orgs.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*.
42. O trabalho de Stepan citado na nota anterior tenta preencher esta lacuna, da mesma maneira que o artigo de P. Schmitter no volume editado por ele. Cf. nota 39.
43. J.T. Winkler, "Corporatism", op. cit., p.103.
44. George Dalton, *Economic Systems and Society: Capitalism, Communism and the Third World*.
45. P. Schmitter, "Still the Century...", op. cit., p.91.
46. Robert Kaufman, "Trends and Priorities for Political Science Research on Latin America", trabalho apresentado no Workshop on Trends and Priorities for Research on Latin America in the 1980's, p.39.
47. P. Schmitter, "Still the Century...", op. cit., p.65.
48. Simon Schwartzman analisa a interação entre as quatro "gramáticas" na formulação da política de informática e na implantação da indústria de computadores no Brasil. Ver Simon Schwartzman, "High Technology vs. Self Reliance: Brazil Enters the Computer Age", *Série Estudos*.