

Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais*

Erni J. Seibel¹

Heloísa M. J. de Oliveira²

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

Este artigo discute a interface dos conceitos clientelismo e seletividade e sua incidência na definição da agenda das políticas sociais. O clientelismo, como mecanismo de troca entre sujeitos, mediado pela prática do favor, estimula ações seletivas que perpassam as relações Estado-Sociedade e condicionam a eficácia social das políticas públicas. Essa lógica de ação político-administrativa, que se internaliza tanto ao nível dos formuladores das políticas como de sua clientela, expressa um jogo dissimulado de uma contratualidade não-explicita que reduz a favores, direitos sociais e políticos.

Palavras-chave: Clientelismo, seletividade político-administrativa, análise de políticas sociais.

Abstract

This article discusses the interface between the concepts of clientelism and selectivity and its role in the definition of social policies. Clientelism, as an exchange mechanism among subjects, mediated by the provision of favors, stimulates selective actions that go beyond State-society relations and determines the organization and efficiency of social policies. This reasoning, which is internalized among both policy makers and their clients, expresses a hidden game that involves non-explicit contractual relationships and which reduces social and political rights to favors.

Keywords: Clientelism, selectivity, social policies.

* Clientelism and selectivity: challenges to social policy

¹ Departamento de Sociologia e Ciência Política, CFH/UFSC, Campus Universitário, Trindade, Florianópolis, SC, 88040-900 (E-mail: seibel@cfh.ufsc.br).

² Departamento de Serviço Social, CSE/UFSC, Campus Universitário, Trindade, Florianópolis, SC, 88040-900 (E-mail: helo@cse.ufsc.br).

Introdução

A proposta deste trabalho é destacar uma questão clássica na literatura das Ciências Sociais e crucial no campo das Políticas Sociais, ou seja, o clientelismo. Consideramos que este fenômeno é internalizado pela burocracia e também pelos segmentos sociais como *práxis* política corrente. Ele não só orienta as relações entre Estado e sociedade civil, mas configura a prática da gestão das políticas sociais e promove a seleção social do acesso à proteção social, filtrando demandas sociais e comprometendo os princípios clássicos de universalidade e da equidade.

Analisaremos na primeira parte o clientelismo, suas características principais e seus condicionantes históricos no cenário institucional brasileiro. Na segunda parte, resgatamos o debate sobre o conceito de seletividade, como prática político-administrativa, a partir de seus pressupostos políticos e sociológicos. Finalmente, buscamos identificar e qualificar o fenômeno do clientelismo como prática seletiva, como um *modus operandi*, dotado de uma racionalidade que orienta e organiza as políticas sociais.

O clientelismo como cultura política

Graham (apud ALONSO, 1997) analisa as relações entre público e privado no Brasil do século XIX, sugerindo a existência de uma aliança entre elite central e chefes locais, mediada pela patronagem. O caráter estruturador da patronagem vinha da troca de empregos por votos, estabelecendo uma cadeia de relações de dependência, que colocava os vínculos público e privado em fluxo contínuo. No entendimento de Graham (1997), o clientelismo constituiu a trama de ligação da política no Brasil sustentando, virtualmente, todo ato político. A vitória eleitoral sempre dependeu do uso competente dessa forma de relação, perpassando a concessão de proteção, cargos oficiais e outros favores, em troca da lealdade política e pessoal. A atenção à trama clientelista sobrepunha-se aos esforços de organização de interesses econômicos ou ao fortalecimento do poder central. Com isso, as elites "gastavam a maior parte de sua energia na formação de redes de clientelismo, ampliando seu séqüito ou encontrando um protetor poderoso para suas fortunas políticas" (GRAHAM, 1997, p.22).

Ao mesmo tempo em que sustentava a parafernália do Estado, o clientelismo se tornava uma razão em si, pois fortalecia o círculo "apadrinhamento-eleições-apadrinhamento", baseado na troca de gratidão por favor (GRAHAM, 1997, p.229).

Esse sistema formava uma extensa trama de ligações, constatação que leva o autor a afirmar que o clientelismo gerou o Brasil. Os motivos que fundamentavam os pedidos para obtenção de nomeações ou favores, destinavam-se, em primeiro lugar, a membros da família do solicitante e, posteriormente, a amigos, correligionários ou colegas de governo³. Destacavam-se as “boas ligações” do pretendente aos cargos e favores com o próprio sistema clientelista, em outras palavras, a lealdade política, o mérito do candidato, sua competência e conhecimentos técnicos, o lugar social do pretendente e, ainda, os valores paternalistas do missivista que qualificava os candidatos a favores como “candidato pobre”, “candidato com família grande para sustentar”, “candidato velho ou doente”, “bom pai de família” ou “bom filho” (GRAHAM, 1997, p.332). Esses critérios legitimavam a concessão de benefícios, fortalecendo a crença de que o fator mais importante para se galgar posições pretendidas seriam os vínculos familiares, as alianças partidárias e as relações entre amigos. Não é por acaso que “a troca de apadrinhamento por serviços e lealdade continua sendo um sinal visível até nossos dias” (GRAHAM, 1997, p.271).

Schwarz (1991, p.16) igualmente contribui para a compreensão do cenário em que se desenvolve o clientelismo no Brasil, quando informa que a colonização brasileira produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”. Como a relação entre os dois primeiros é clara, o autor destaca o terceiro, pois, não sendo nem proprietário nem proletário, dependia da dádiva⁴ e do favor para ter acesso à vida social.

A lógica da dádiva e do favor tornou-se o conteúdo principal dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser fixadas como de caráter público.

Abranches (1989) atualiza essa equação histórica, analisando a dinâmica decisória no interior das instituições públicas contemporâneas. Segundo o autor, prevalecem ainda hoje duas lógicas de ação política, que correspondem a perfis de grupos de interesses, os quais o autor denomina *clãs* e *facções* e que se diferenciam da lógica do mercado. As facções afirmam uma lógica conflitiva nas transações. Os conflitos produzidos na disputa por recursos e vantagens públicas não acarretam, necessariamente, competição pela sucessão de posições entre as facções.

³ Holanda afirma que em sociedades personalistas, como a brasileira, os vínculos de pessoa a pessoa tenham sido quase sempre os mais decisivos. O quadro familiar opera como referência para o cultivo de relações sociais e políticas, fora do recinto doméstico, afirmando assim a entidade privada sobre a entidade pública, “prevalecendo preferências fundadas em laços afetivos” (HOLANDA, 1995, p.82).

⁴ “A cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou aos nossos dias” (SALES, 1994, p.26).

A informação básica que define a avaliação das transações é o grau de privilégio ou garantia institucional. Os clãs, por sua vez, diferenciam-se do mercado e das facções, porque neles prevalecem normas de reciprocidade e de confiança interna. O que predomina nos clãs é a desconfiança em relação aos outros. A informação básica para a avaliação das transações é a tradição e, mais amplamente, os valores. Ambas resistem ao imperativo de uma lógica burocrática, no sentido weberiano. Esta, conforme Abranches (1989, p. 16), é utilizada como uma "regra privada, de proteção aos protegidos".

Como complementa Tavares (1982, p.138), o clientelismo se fortalece como "um sistema adscritivo de controle, distribuição e alocação dos recursos de poder e de influência".

A prática política clientelista moderna pondera Avelino Filho (1994, p.227), é mais competitiva do que sua antecessora. Ela sobrevive, substituindo os antigos laços de lealdade pela oferta de benefícios materiais, de forma a evitar e dirimir conflitos. O patrono moderno, para o autor, é o *broker*, cujo poder depende de sua habilidade de operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.

O clientelismo significa, portanto, uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter público que, normalmente, não poderia ser obtido por meio do mercado e, de outro, por aqueles que administram ou têm acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço. Essa intermediação dá-se via "moeda política", cujo débito será cobrado, provavelmente, no próximo evento eleitoral.

O clientelismo se fortalece, principalmente, a partir de necessidades sociais, normalmente, excepcionais e urgentes. É o momento da necessidade, portanto, que "afirma e confirma o acordo da dádiva e do favor" (SEIBEL, 1997, p.11).

É no campo das políticas sociais que a seleção social do tipo clientelista assume seu formato mais primário, pois se pauta na organização de relações entre Estado e sociedade baseadas no personalismo, na reciprocidade de benefícios e nas lealdades individuais. Essa lógica, como sugere Yasbek (1993, p.50), "reforça as figuras do 'pobre beneficiário', do 'desamparado' e do 'necessitado', com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza".

É nessa perspectiva que consideramos relevante discutir o clientelismo como um dos mecanismos mais expressivos de prática da ação seletiva do Estado e, que tem como uma de suas características mais marcantes a capacidade de filtrar demandas e interesses sociais.

A seletividade como prática político-administrativa

O conceito de seletividade adquire relevância na obra de Offe (1984), no contexto dos debates sobre o caráter de classe do Estado nos anos 1980, particularmente no que se refere ao *welfare state*. É nessa circunstância que o autor aprimora o conceito e sugere desdobramentos metodológicos, inclusive sua reinterpretação, levando em consideração condicionantes históricos e sociais. Assim, buscamos aqui resgatar as idéias essenciais desse conceito, entendendo que se torna imperativo o exercício de sua redefinição, diante da emergência de novas institucionalidades, isto é, das novas formas do Estado e suas relações com sociedade civil e mercado (SEIBEL, 2001).

A reflexão sobre seletividade é ressaltada por Offe (1984), a partir da relação entre o aparelho estatal e interesses vinculados à necessidade de valorização capitalista, interferindo no debate entre duas correntes sobre o caráter de classe do Estado. Por um lado, uma corrente afirma o Estado como mero "instrumento da classe dominante" ou suporte institucional no processo de valorização do capital e, por outro, uma corrente define o Estado como ente autônomo, indiferente às pressões de qualquer interesse particular ou não capitalista. No entendimento de Offe (1984), ambas as correntes de argumentação são inadequadas para demonstrar o caráter classista do Estado, pois se limitam a analisar relações de determinação externas ao aparato estatal, entendendo que o processo político, por si, conferiria conteúdo de classe ao Estado. Para o autor, o aparato estatal, estruturado histórica e ideologicamente, teria poder e autonomia relativos, capazes de imprimir um caráter seletivo às ações governamentais e às políticas públicas. Compreende Offe (1984) que a configuração do caráter de classe na organização do aparato estatal depende da explicitação das analogias estruturais entre o Estado e a economia organizada sob forma capitalista. O Estado não somente deveria constituir-se numa organização análoga à do capital como ser simultaneamente uma formação política capaz de contrapor-se aos interesses particulares e estreitos dos capitalistas individuais, de suas organizações políticas, bem como de interesses não capitalistas. Deveria ter, portanto, um poder controlador, um aparelho autonomizado que pudesse integrar os múltiplos interesses especiais e particulares.

Nessa perspectiva, Offe (1984, p. 146) aponta alguns questionamentos: "como se daria a exclusão sistemática de todos os interesses antagônicos?" ou "qual seria a estrutura interna do sistema político capaz de garantir a concretização de iniciativas e da integração dos interesses resultantes do processo de valorização?".

Para o autor, só se poderá falar de um “Estado capitalista” ou de um “capitalista global ideal”, se for possível demonstrar que o sistema de instituições políticas tem uma “seletividade própria”, especificamente classista, correspondente aos interesses de seu processo de valorização.

Para o desenvolvimento dessa abordagem, o autor sugere que se deve: a) conceituar a dominação organizada pelo Estado como um sistema de regulamentação seletivo, gerador de ocorrências, ou seja, considerar a dominação um processo de seleção; b) deduzir o tipo de seletividade que fundamentaria o caráter classista de dominação estatal, isto é: *Quais são os desempenhos específicos de seleção que um aparato estatal precisa mobilizar para funcionar como Estado capitalista?* e c) examinar os problemas metodológicos que surgem para a verificação empírica de seletividade.

Offe (1984, p. 147) define seletividade como “uma configuração de regras de exclusão institucionalizadas”, isto é, a estrutura interna do sistema de instituições políticas contém premissas sedimentadas, que funcionam como critérios de seleção no sentido de: a) decantar interesses particulares de classe, escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os “interesses globais do capital”, de forma a favorecer sua articulação. Em outras palavras, uma seletividade que servisse à unificação e à destilação de um interesse capitalista global; b) adicionalmente, o Estado necessitaria de uma seletividade complementar, que consistiria em proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas. No primeiro, o Estado exerceria uma *seletividade positiva*, formulando um interesse positivo de classe, protegendo o capital de “si mesmo”, dos resultados de uma articulação de interesses míope, medíocre e incompleta. No segundo, o Estado atuaria como órgão de repressão contra as articulações de interesses contrários, isto é, preservando o capital das ações de interesses anticapitalistas, praticando uma *seletividade negativa*. O caráter de classe do Estado será expresso na junção dessas duas formas de seletividades.

A definição do caráter classista do Estado poderia ser empiricamente percebida por meio de mecanismos de seleção que constituem um *sistema de filtros*, o qual, expresso em atos e processos político-administrativos, vinculando a interesses de classe uma racionalidade estratégica objetiva, estaria assegurado pela estrutura interna do sistema político-institucional.

Offe (1984) especifica metodologicamente sua idéia de seletividade, por meio da definição dos *mecanismos de seleção*. Esses mecanismos, institucionalmente arraigados, podem ser identificados analiticamente no sistema político, em pelo menos quatro níveis: a) *Estrutura*: cada sistema institucional político dispõe de um raio de ação definido,

fixado de fato e juridicamente, e que determina os fatos e as demandas que podem tornar-se objeto da política pública. A estrutura de cada sistema institucional político pode ser interpretada como um programa de seleção que estabelece premissas e barreiras para a política desejável e delimita um espaço de possibilidade de acontecimentos políticos; b) *Ideologia*: a função da ideologia seria promover a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais. A ideologia filtra ou restringe os acontecimentos políticos por meio de um conjunto de normas; c) *Processo*: refere-se aos procedimentos institucionalizados de formulação e implementação política, desde sua explicitação inicial (enquanto conflito ou demanda), até seu planejamento ou administração, passando pela barganha e assessoria parlamentar. Esses processos selecionam, à medida que prejudgam e conferem a certos conteúdos políticos probabilidades maiores de realização como política pública, assegurando-lhes prioridade, relações de favorecimento ou, inversamente, promovendo a exclusão de temas, grupos ou interesses; e d) *Repressão*: consiste na aplicação ou ameaça de atos repressivos do aparelho estatal (polícia, exército e Justiça).

O Estado, agente seletivo é, conseqüentemente, um agente de inclusão e exclusão social, um *gestor de ações seletivas*, um *administrador* (organizador de interesses dominantes) ou *não administrador* (desorganizador de interesses de classes subalternas e opositoras). Nesse sentido, pode-se identificar 'segmentos sociais administrados', isto é, que têm seus interesses organizados e, 'segmentos sociais desadministrados', isto é, com necessidades materiais não reconhecidas ou institucionalizadas na ação e agenda pública.

Isso posto, Offe (1984, p.154) exprime um dilema empírico-metodológico:

"[...] para obter um quadro dos mecanismos de exclusão e de suas afinidades com os interesses de classe, devemos ter à disposição um conceito daquilo cuja possibilidade está sendo negada por tais mecanismos, ou seja, daquilo que está sendo excluído".

Esse dilema é entendido nas expressões "realidade/não realidade"; "acontecimento/não-acontecimento", sugeridas pelo autor (1984, p.147) e que podem ser compreendidas por meio das seguintes formulações: *Quais realidades sociais (ou acontecimentos) são objetos de atenção pública e proteção social? Ou, então, como identificar, metodologicamente, realidades sociais (ou acontecimentos) que não são portadores de status político nem de visibilidade pública? Configuram-se, portanto, como "não-realidade" ou "não-acontecimentos", dimensões da vida social (demandas e segmentos ou grupos sociais), excluídos ou marginalizados da proteção social.*

Em outras palavras, se quisermos usar o conceito de seletividade, precisamos estar em condições de indicar fenômenos e acontecimentos que estão fora da esfera coberta pelas regras de exclusão. Desse modo, saber como identificar demandas.

Ainda seguindo as idéias de Offe (1984), entendemos que o caráter seletivo de um sistema político só pode ser percebido no contexto de uma práxis política, que deve identificar-se por meio dos conflitos de classe realizados mediante ações e organizações nas quais as ações normativas coletivas se transformam em violência empírica.

Considerando-se uma conjuntura globalizada, destacando-se o declínio do Estado-nação (como formulador e implementador de políticas públicas), as novas concepções de políticas sociais (emergenciais ou compensatórias), o novo formato de funções regulatórias do Estado (afirmando a lógica do mercado na oferta de serviços públicos), lançamos aqui um questionamento de caráter offeano: Quais são e como se apresentam os “novos filtros institucionais” ou as “novas regras de exclusão”?

Somente depois de se fixar metodologicamente e situar política e sociologicamente o conceito de seletividade, poder-se-á sugerir incursões na análise das formas e dos conteúdos políticos e sociais de uma *contra-seletividade*.

O clientelismo como prática de seletividade social

No Brasil desenvolveu-se, desde os tempos coloniais, uma estrutura institucional e uma cultura político-administrativa de características patrimoniais⁵, no sentido weberiano. Mesmo diante das grandes rupturas históricas, essa estrutura logrou manter-se como forma de dominação, mesmo não hegemônica, revelando grande capacidade de adaptação aos vários regimes políticos, inclusive à recente democracia.

A compreensão do *modus operandi* do patrimonialismo como forma de dominação política e do clientelismo⁶ como conteúdo dessas relações deve ser um pressuposto permanente para a análise das políticas sociais.

Em termos concretos, interessa aqui perceber uma prática corrente de gestão pública e suas características mais evidentes: um poder político-administrativo de origem historicamente clânica, cartorial ou oligárquica; uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática “apropriação privada” das instituições públicas;

⁵ Sobre patrimonialismo no Brasil, ver: (FAORO, 1975; Schwartzman, 1988).

⁶ Sobre clientelismo ver: (GAY, 2001; CARVALHO, 1987, 1997, 2000; BARROS, 2001; GRAHAM, 1997; SCHWARZ, 1979; LEAL, 1997; NUNES, 1997).

recrutamento de funcionários e gestores a partir do ambiente do clã, da família ou das relações de compadrio; e, finalmente, o clientelismo como conteúdo primordial das relações entre o Estado e a sociedade. O clientelismo compreende uma ação de troca entre dois sujeitos: de um lado, aquele que demanda um serviço de caráter público (que não pode ou não tem como ser obtido por meio do mercado); de outro, aquele que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão do serviço público. Essa ação é operada pela lógica da dádiva e do favor, como moeda política.

O clientelismo, na qualidade de conteúdo de relações políticas (atuando sobre os segmentos populares, principalmente), se fortalece justamente diante de necessidades sociais, normalmente urgentes, emergentes ou excepcionais. Portanto, é produto da pobreza e da miséria.

Diante dessas características, emergem duas questões fundamentais: *Quais são as experiências históricas e os mecanismos políticos que lograram superar ou transformar esse espectro político-administrativo?* ou então *Quais são as novas formas de clientelismo que se afirmam na conjuntura recente da reforma do Estado?* Sugerimos algumas hipóteses. Na primeira questão, as experiências participativas brasileiras, no âmbito das políticas públicas, provocaram fortes constrangimentos às práticas seletivas clientelistas, não logrando, no entanto, sua supressão. Na segunda questão, sugerimos que a emergência de formas de relações entre Estado, mercado e sociedade, tais como parcerias público-privadas, práticas de terceirização, proteção social de caráter filantrópico e, principalmente, no espectro das funções regulatórias do Estado, constituem cenários propícios à reinserção de práticas clientelistas, uma vez que essas novas formas de relações não dispõem de conteúdo público, no sentido ético, ao contrário, reafirmam qualidades políticas particularistas e privatistas, indo, portanto, de encontro à lógica tradicional do patrimonialismo.

Considerações finais

O *welfare state* do pós-guerra, estruturado no direito como princípio básico e critério essencial e universal de acesso à proteção social, configurou, mesmo assim, um sistema de regras de inclusão e exclusão social. O neoliberalismo retraduziu esse sistema, secundarizando o princípio do direito e afirmando o mérito e a necessidade como princípios orientadores. No cenário brasileiro, testemunhou-se, assim, o retorno do privado em detrimento do (frágil) público, como lógica que organiza o acesso à proteção social. A inserção desse movimento não encontrou maiores resistências, uma vez que se identificou com o conteúdo e as práticas clientelistas, já cristalizadas nas relações políticas.

A associação e a sobreposição de dois conceitos aqui analisados teve como objetivo evidenciar sua relevância, no que se refere à formatação de políticas sociais. A partir da ótica offeana, podemos definir o clientelismo como um sistema de regulamentação seletivo, pois configura regras de exclusão social que operam por meio de um sistema de filtros. Como tal, o clientelismo, detentor de uma intrínseca racionalidade do tipo patrimonial, determina e compromete fortemente a organização e eficácia das políticas sociais. Essa racionalidade internaliza como conteúdo cognitivo, tanto no nível dos burocratas formuladores de políticas quanto no daqueles que são objeto delas, os segmentos sociais subalternos. Essa relação exprime o jogo dissimulado de uma contratualidade não explícita, bem como uma cumplicidade quanto ao caráter ético do manejo das demandas da clientela. O substrato dessa relação é a reedição histórica de uma relação socialmente perversa e excludente, pois desqualifica as demandas sociais e suas possibilidades de transformação em políticas sociais de cunho democratizante e alicerçador da cidadania.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. O leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, p.7-32, 1989.

ALONSO, Â. Resenha de "Clientelismo e política no Brasil do século XIX", de Richard Graham. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 49, p. 231-237, nov. 1997.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 38, p.225-240, mar. 1994.

BARROS, E. de. Redes de clientela, funcionários régios e apropriação de renda no império português (séculos XVI-XVIII). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 17, nov. 2001.

CARVALHO, J. M. de. Rui Barbosa e a razão clientelista. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CARVALHO, J. M. de. *Os bestializados: O Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1975.

GAY, R. The even more difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Brazil. Connecticut College. *Working Paper*. November 2001. 36p.

GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 25, jun. 1994.

SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas*. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1991.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SEIBEL, E. J. Políticas Sociais e a questão da debilidade institucional. *Katálysis*, Florianópolis, UFSC, n. 5, p. 23-32, jul./dez. 2001.

SEIBEL, E. J. *Cultura política e gestão pública: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas*. Florianópolis, 1997. Mimeografado.

TAVARES, J. A. G. *A estrutura do autoritarismo no Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

YASBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.