

# Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

COORDENAÇÃO: SONIA FLEURY

"DEBATE ACERCA DE QUESTÕES TEÓRICAS, METODOLÓGICAS E POLÍTICO-ADMINISTRATIVA REALIZADAS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE ESTUDOS E PESQUISAS EM REFORMA DO ESTADO E GOVERNANÇA."

## A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania<sup>1</sup>

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA<sup>2</sup>

É com grande satisfação que venho aqui trocar experiências com ouvidores de todo o Brasil, que na sua prática institucional devem ser os verdadeiros agentes dos interesses dos cidadãos e dos consumidores. Digo trocar experiências não porque tenha tido uma prática importante nessa área. Hoje, meu interesse mais direto nesse assunto nasce das pesquisas em torno da reforma do Estado e de processos mais pontuais de mudança organizacional no setor público, sempre orientadas para as questões relativas à cidadania, à efetividade da ação pública, à equanimidade do atendimento e à qualidade da prestação. Por isso peço desculpas se a deformação profissional estiver me trazendo sempre para a apresentação e discussão de exemplos da área pública.

De qualquer maneira, o trabalho de ouvidoria não me é totalmente estranho. Em minha curta passagem pelo serviço público federal, tive a oportunidade de integrar a equipe de Helio Beltrão, recentemente falecido, a quem rendo homenagem em meu nome e em nome da EBAP. A essa época, Beltrão era ao mesmo tempo ministro da Desburocratização e da Previdência Social. Além de cumprir um programa previamente desenhado, a Desburocratização funcionava muito na base das reclamações e sugestões dos cidadãos que escreviam ao ministro pedindo a reparação de um direito ou a correção de uma injustiça. A mesma prática ele levou para a Previdência. Em seu gabinete, um pequeno grupo de colaboradores ocupávamos-nos da leitura, do encaminhamento e da resposta personalizada às cerca de 150 cartas que ele recebia por dia. Eram denúncias de fraude e pedidos de revisão de benefícios, de tratamentos fora de domicílio e de parcelamentos de pequenas dívidas para com a receita previdenciária. Beltrão costumava acompanhar de perto o trabalho do ministro Paulo Lustosa, também na Desburocratização, com o Projeto Fala, Cidadão, e de Fernando Cé-

<sup>1</sup> Texto da palestra *Ouvidoria/ombudsman: um salto de patamar competitivo na percepção do cidadão/cliente*, apresentada no II Seminário Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado pela FGV/EBAP e ABO/RJ no Rio de Janeiro em 21-11-1997.

<sup>2</sup> Professor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas.

sar Mesquita, na Ouvidoria Geral da República.

Essa curta experiência, com toda a carga de alegrias e frustrações que me proporcionou, está na base da reflexão sobre os limites e possibilidades da ação da ouvidoria com vistas a alcançar, como propõe o tema deste encontro, “um salto de patamar competitivo na percepção do cidadão-cliente”.

O traço mais marcante do trabalho da ouvidoria é a casuística. A ouvidoria é um instrumento de defesa dos direitos do cidadão-consumidor individualizado. Quero dizer, enquanto a administração burocrática em geral é impessoal e universalista, a ouvidoria é parcial e casuística, sem perder de vista, evidentemente, o princípio da isonomia. Para funcionar adequadamente, deve ser suficientemente ágil e forte para poder atravessar toda a administração burocrática, do guichê de atendimento à autoridade máxima do serviço, e assegurar um direito ou reparar uma injustiça, na minúcia da especificidade do caso, em total comprometimento com o pleito individual.

Dentro dessa perspectiva, o que a experiência mostra serem os problemas trazidos pelo cidadão-cliente à ouvidoria? Ou melhor, como ela diagnostica e eventualmente resolve esses problemas? Ou, ainda, o que leva a administração burocrática a cometer tantos deslizes, atrasos e injustiças que exigem a intervenção da ouvidoria?

Do ponto de vista da ouvidoria, existem pelo menos cinco tipos de explicações para a maioria dos problemas nascidos na administração burocrática, seja ela pública ou privada. Eles podem ser de ordem estrutural, processual, comunicacional, cultural ou política.

1. Os problemas de natureza estrutural estão relacionados à capacidade da empresa, administração ou serviço de oferecer

uma determinada quantidade de bens ou serviços. Muitas vezes, o provedor, por diversas razões — capacidade instalada, financiamento inadequado ou insuficiente, organização etc. —, não é capaz de atender a todos. Para reprimir a demanda, a administração do serviço muitas vezes passa a cobrar preços não-monetários pela prestação de seus serviços. Se isso acontece na produção de bens que podem ser providos pelo mercado, a empresa pode perder segmentos desse mercado, monopólios, competitividade, mas, a longo prazo, ele volta a satisfazer a demanda existente.

No caso dos serviços públicos criados para assegurar direitos, esses problemas suscitam questões relativas à Justiça, à democracia e à governabilidade. Quando insuficientes ou ineficazes, perdem em equanimidade, pois os custos sociais impostos aos consumidores pela desinformação, demora no atendimento e filas acabam por excluir da demanda potencial muitos dos mais necessitados, que não podem arcar com o ônus da perda de um dia de trabalho ou do atraso no recebimento de um bem, serviço ou benefício.

Nesses casos, a ouvidoria, enquanto mero instrumento de desburocratização, pouco ou nada pode fazer. De início, quando consegue assegurar o atendimento do pleito pode contribuir para assegurar privilégios aos poucos que conseguem chegar até ela. Mais tarde, quando o serviço se democratiza, as demandas podem cair na rotina burocrática dos provedores e, eventualmente, da própria ouvidoria.

2. Os problemas de natureza processual estão relacionados à qualidade e à oportunidade dos bens ou serviços produzidos. Nasceram de distorções na racionalidade interna da estrutura e nos processos de produção ou na perda de perspectiva com relação aos objetivos finais da organização, no caso a

qualidade dos bens e serviços e a satisfação do cliente. Os membros da organização, por não verem com clareza os objetivos globais e resultados que podem produzir em termos de quantidade, qualidade e velocidade, direcionam os controles para o provimento dos meios e o cumprimento de normas e regulamentos (ver Motta, 1977:33-40). O processualismo retarda a produção e desdenha a qualidade. Nesse caso, a ouvidoria pode atuar como um sistema de controle externo de qualidade, sinalizando a recorrência de distorções e equívocos e pedindo intervenções mais aprofundadas onde for mais necessário.

3. Os *problemas de natureza comunicacional* estão na base da ação das ouvidorias. Muitas delas são criadas partindo do pressuposto de que a maioria dos problemas dos cidadãos-consumidores nasce de distúrbios de comunicação. Eles não sabem como formular adequadamente suas demandas, e os provedores de bens e serviços não sabem escutá-lo. A ouvidoria é a instância capaz de escutar a demanda, entender a natureza do pleito e explicá-lo ao provedor para que possa ser atendido ou para que se possa justificar a impossibilidade de atendimento. A maioria das ouvidorias trabalha com processamento de correspondências e formulários de reclamação e com centrais de atendimento telefônico. Esses serviços têm funcionado bem em empresas, governos locais e determinados serviços públicos. Alguns serviços municipais coletam também queixas e reclamações destinadas a órgãos e empresas estaduais e federais.

4. Os *problemas de natureza cultural* estão relacionados à significação que prestadores e consumidores dão a noções como cidadania, direitos, universalidade, equidade, qualidade etc. Como as tentativas de melhorar a comunicação com os clientes e agilizar o processamento de suas demandas diretamente ao público são muitas vezes infrutíferas, as poucas mudanças que

se efetivam ficam restritas ao rearranjo do espaço físico, à modernização das instalações e à renovação de equipamentos, com sinalização mais clara e maior conforto para o cliente. A preparação para o atendimento não vai além de palavras de exortação. Mas essas alterações não pressupõem uma mudança qualitativa nas atitudes relativas ao trabalho e à clientela, um ganho de qualidade nas relações que se estabelecem entre provedores e clientes. O atendimento ao público é tarefa destinada aos menos experientes e capacitados.

No serviço público, muitas vezes a lei não é vista como sustentáculo da ordem igualitária, e sim como um instrumento punitivo de ação generalizada. Para escapar à sua ação, é preciso conhecer os caminhos oblíquos que levam à maleabilidade no seu cumprimento. Esse tipo de mentalidade, que sempre busca uma curvatura especial da lei, não é, no entanto, privilégio de burocratas ou servidores públicos em geral. Está presente nas atitudes e crenças de grande parte da sociedade brasileira. Nela estão plantadas as raízes de práticas relacionadas com o “jeitinho” (ver Vieira, Lustosa da Costa & Barbosa, 1982:5-31) e o “você-sabe-comquem-está-falando?”. Roberto Da Matta (1990) mostra como numa sociedade relacional, onde as pessoas são hierarquizadas de acordo com a importância de seu universo de relações pessoais, o “indivíduo”, o “zé-ninguém”, jamais será priorizado. O cliente só é considerado quando identificado numa escala relacional — filho do deputado, amigo do coronel, motorista do ministro, sobrinho de dona Carmem. Estranho, reivindicante ou penitente, repetitivo, ignorante, “teimoso” e “metido a esperto”, o usuário não é visto como o patrão, cliente ou a própria razão de ser da instituição que emprega os burocratas designados para o serviço público ou serviço ao público.

Isso também pode acontecer na empresa privada, na medida em que ela cresce e se burocratiza. Nas situações de monopólio, isso é até comum. Houve tempo em que em cada capital brasileira existia só um canal de TV dos Diários Associados. A emissora mudava de programação sem ao menos avisar aos telespectadores. Se alguém ligava para reclamar, sempre havia um empregado para responder: *Mude de canal*. Agora, o Brasil volta a conviver, pelo menos por algum tempo, com alguns monopólios privados, nas áreas de energia elétrica e telecomunicações. Espero que eles funcionem de maneira diferente.

Nesse caso, o trabalho da ouvidoria pode ter uma função pedagógica. É verdade que não se pode pretender realizar uma mudança cultural dessa envergadura no curto período de uma administração. Mas algum esforço deve ser empreendido no sentido de remover as condições propícias a que se manifestem e atualizem as “práticas rituais” nefastas a uma boa relação Estado-sociedade, servidor-cliente, prestador-consumidor.

5. A quinta e última dimensão, a dos *problemas de natureza política*, diz respeito à cidadania e aos direitos a ela inerentes. A partir de 1950, quando o sociólogo inglês T. H. Marshall publicou o clássico *Cidadania e classes sociais*, o moderno conceito de cidadania plena (ver Marshall, 1967) passou a considerar três elementos constitutivos — os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

- ▼ Os direitos civis estão relacionados ao exercício das liberdades individuais e são os direitos fundamentais à vida, à propriedade, à liberdade de ir e vir, à igualdade perante a lei e ao acesso à Justiça. Dão ao cidadão a segurança, a possibilidade de viajar e de escolher o seu local de moradia e o tipo de ocu-

pação que lhe convém, a liberdade de opinião, a inviolabilidade do lar, da correspondência, o respeito e o tratamento digno por parte das autoridades constituídas.

- ▼ Os direitos políticos estão diretamente relacionados à participação no governo da sociedade, através do voto livre e universal. Permitem ao cidadão discutir os problemas de interesse coletivo, organizar manifestações, filiar-se a partidos políticos, em síntese, votar e ser votado. Supõem a vigência dos direitos civis e o funcionamento de um Parlamento livre e representativo.
- ▼ Os direitos sociais estão relacionados à possibilidade de participar da apropriação da riqueza da sociedade, reduzindo as desigualdades e garantindo a todos um mínimo de bem-estar social. Oferecem aos cidadãos os direitos ao trabalho, à saúde, à educação, à aposentadoria e a outros benefícios sociais. Esses direitos contemplam diversas formas de inserção do indivíduo na vida social — o trabalhador, o contribuinte, o eleitor, o consumidor de bens e serviços públicos. O cidadão que pode exercer apenas um ou dois desses tipos de direitos é um cidadão incompleto. Aquele que não pode exercer nenhum deles não é verdadeiramente cidadão.

Nestes últimos 45 anos, a complexificação da sociedade e o surgimento de novos problemas de interesse individual e coletivo causados pelo progresso tecnológico ditaram a emergência de novos direitos, os chamados direitos difusos, que contemplam “os interesses de grupos integrados por uma pluralidade de pessoas indeterminadas, embora vinculadas por um mesmo interesse comum” (Tácito, 1984:1-13). São direitos que não têm titular certo mas afetam o bem-estar e mes-

mo a sobrevivência de todos os indivíduos em novas formas de apropriação do mundo e de inserção na vida social. Eles dão ao cidadão direitos ao futuro comum, à informação fidedigna, à proteção ao meio ambiente, à proteção do consumidor, à proteção contra a onisciência dos computadores.

Basta ler a enunciação desses direitos para perceber que a cidadania no Brasil é, pelo menos, incompleta. Historicamente, os direitos políticos impuseram-se antes que tivéssemos alcançado a universalização de todos os direitos civis. É claro que o exercício dos direitos políticos é prejudicado pela precariedade dos direitos civis. Quanto aos direitos sociais, o país ainda está longe de assegurar o seu exercício pela maioria da população. E só agora as classes mais favorecidas tomam consciência dos chamados direitos difusos.

Essa precariedade de direitos traz consequências nefastas à democracia brasileira e, portanto, às formas como o Estado se relaciona com a sociedade.

Levando em conta a *existência de regras conhecidas, claras e efetivas de competição pelo poder, associadas à extensa participação política, o que impõe o exercício pela maioria da população de seus direitos civis*,<sup>3</sup> o Brasil, desde 1988, quando promulgada a chamada Constituição Cidadã, poderia ser considerado uma *poliarquia*. Pois um expressivo grau de *liberalização* do debate público, de *institucionalização* da competição política e de *participação*, enquanto inclusão de um maior número de atores ao processo político, constitui os

<sup>3</sup> A poliarquia é um modelo de análise que facilita a compreensão e a comparação do desenvolvimento de sistemas políticos que asseguram mais ou menos *liberalização*, no sentido da institucionalização da competição política (*public contestation*), e maior ou menor *participação*, na proporção do número de atores que incorpora à arena de decisão política (ver Dahl, 1989:13 e segs.).

elementos essenciais dessa forma de democracia.<sup>4</sup>

Mas qual a especificidade da poliarquia brasileira? Como ela funciona no contexto de uma sociedade relacional?

Há poucos anos, Wanderley Guilherme dos Santos traçou um perfil da democracia brasileira a partir de dados sobre participação eleitoral, engajamento comunitário, filiação sindical, contatos políticos e uso das instituições públicas para arbitrar conflitos. Seu trabalho pretende demonstrar que, por conta do padrão histórico de incorporação dos atores políticos à arena de competição, no caso, o Estado gerador de oportunidades de participação e de identidades coletivas,<sup>5</sup> a morfologia poliárquica brasileira, “excessivamente legisladora e regulatória”, “assenta-se sobre uma sociedade que, embora plural quanto à multiplicidade de grupos de interesse, é essencialmente hobbesiana” e estatofóbica. Por isso, “suas características poliárquicas correspondem a pouco mais do que minúscula mancha na turbulenta superfície do país” (Santos, 1993:80).

No mundo hobbesiano da democracia à brasileira, instaura-se uma versão competitiva do modelo *máfia*, baseado num mercado pulverizado de violência, de proteção da violência e de violação da lei (Santos, 1993:80-8). Wanderley cita como exemplo o guardador de carros que privatiza o estacionamento público, estabelece o seu preço e ainda destrói o carro que diz proteger — mas esse comportamento é bem configurado quando o funcionário cobra propina para cumprir seu

<sup>4</sup> A partir deste parágrafo, recupero parte do argumento inicial de meu artigo Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

<sup>5</sup> O essencial da formulação de Dahl foi retomado por Wanderley Guilherme dos Santos (1988 e 1993) para a análise da poliarquia brasileira.

dever, a dona de casa dá um presente mas não paga o salário mínimo ou o 13º à empregada doméstica, o médico cobra “menos” sem recibo, um bêbado atira para o alto num dia de euforia, um comerciante cobra preços aviltantes e não paga impostos, um patrão apropria-se da contribuição previdenciária do empregado ou um deputado representa apenas interesses particularistas.

A metáfora da mancha — ou das manchas, no caso — é também utilizada por Guillermo O'Donnell para mostrar que a teoria da poliarquia não se adequa ao entendimento do tipo de democracia vigente no Brasil e em outros países da América Latina (O'Donnell, 1993:123-45). Tomando o Brasil como exemplo, O'Donnell mostra que a poliarquia só existe em pequenas manchas azuis espalhadas sobre a extensa superfície marrom da democracia delegativa.<sup>6</sup> Na maior parte de seu território, o Estado e seu sistema legal não conseguem assegurar a vigência de “um sistema legal que assegure a efetividade dos direitos e garantias que indivíduos e grupos podem sustentar contra os governantes, o aparelho de Estado e outros situados no topo da hierarquia política ou social existente” (O'Donnell, 1993:132).

Verifica-se a ausência da ordem estatal quando um trabalhador rural não tem acesso à Justiça do Trabalho, quando um delegado do interior prende arbitrariamente um indivíduo que não tem como se defender, quando os senhores rurais estu-  
pram, atropelam, matam e ficam impunes, quando os pequenos chefes do tráfico

<sup>6</sup> Para O'Donnell (1991:25-40), a democracia delegativa supõe um precário funcionamento das instituições políticas, o que faz com que a figura do chefe do Executivo, presidente eleito ou chefe do movimento assumam um caráter ainda mais central no processo político, pois recebe (ou avoca) delegação para governar acima dos partidos e demais instituições democráticas

ditam a lei que vigora nos morros cariocas. Onde impera esse vazio legal, não há cidadania.

O sistema de sujeição vigente no vazio legal do deserto marrom está enraizado no mandonismo local,<sup>7</sup> nas estruturas de poder oligárquico e em sua representação (fisiológica e clientelista) no sistema político nacional.<sup>8</sup> Está na raiz do que eu chamo de pragmatismo conservador, um sistema de reprodução de elites que domina a cena política brasileira nos últimos 100 anos de história republicana (ver Lustosa da Costa, 1994). Do ponto de vista de O'Donnell, como as relações entre o Estado e a sociedade configuram o sistema político e o tipo de democracia, esse contexto societal pode caracterizar não apenas um regime autoritário, mas também um Estado autoritário.

Wanderley e O'Donnell constatam que nos últimos 10 anos a ordem poliárquica deteriorou-se. O descrédito da população nas ações públicas contra a crise econômica, o desemprego e o empobrecimento, que exigiram dela sacrifícios superiores às possibilidades de suportá-los, reverteu na conseqüente descrença no setor público

<sup>7</sup> Como hoje quase não se fala mais em coronelismo, ou seja, em sistemas de dominação local todo-poderosos, convém lembrar mais uma vez que Coronel é a denominação genérica atribuída ao chefe político local, em geral grande proprietário de terras, que exerce controle político sobre uma parcela do eleitorado rural e autoridade efetiva sobre a população correspondente. A alusão a um posto militar decorre da prática vigente na República Velha, antes da Revolução de 1930, de venda de patentes da Guarda Nacional, já desviada de sua missão original, como forma de conferir autoridade a delegados do Estado onde este não se fazia presente. O coronelismo e suas práticas estão descritos em três obras clássicas (ver Leal, 1949 e 1975; Queiroz, 1957; Vilaça & Albuquerque, 1965).

<sup>8</sup> As articulações entre as estruturas oligárquicas regionais e o sistema político nacional estão bem demonstradas em Castro (1989).

como matriz de valores e paradigma de conduta. Assim, os indivíduos, escaudados, renunciam à mediação da lei, da Justiça e de outras formas de prestação pública. Consideram portanto os autores que falta à nossa poliarquia um Estado capaz de assegurar uma ordem igualitária.

A erosão da cultura cívica e do próprio tecido social também favorece a impunidade, a intensificação do uso da prática do jeitinho ou da simples violação da lei e as estratégias “da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar”. É a esse estado de coisas, a esse mundo do vale-tudo, do salve-se quem puder, da dessolidarização generalizada que Wanderley Guilherme chama de sociedade hobbesiana, natureza pura (Santos, 1993:79).

Por outro lado, a redução da mancha poliárquica também se deve à crise do Estado, “enquanto legalidade efetiva, enquanto conjunto de burocracias e quanto a sua credibilidade enquanto agente do interesse comum” (O’Donnell, 1993:135). O desmantelamento das estruturas de atendimento de demandas sociais, o esgotamento financeiro decorrente do endividamento interno e externo e da capacidade de extrair recursos da sociedade e o aviltamento dos salários da função pública reduziram do Estado sua capacidade de regulação social e arbitramento, de formulação e implementação de políticas públicas de caráter compensatório e de prestação de serviços públicos indelegáveis.

Mas a que vem aqui toda essa discussão sobre a democracia brasileira e a crise do Estado?

Vem a propósito da necessidade de termos consciência de que a eficácia da ação da ouvidoria e, portanto, a efetividade da ação pública dependem, em grande medida, do processo de aprofundamento da democracia e de uma reforma do Estado orientada para a mudança nas suas relações com a sociedade. Vem, ao mesmo

tempo, afirmar a ação da ouvidoria, que enquanto mecanismo de democratização nas relações Estado-sociedade pode contribuir para assegurar a cidadania plena a todos os brasileiros, garantindo a vigência de seus direitos. E, nessa perspectiva, o ouvidor deve ser um agente de democracia.

Para tanto, é preciso que os ouvidores conheçam os limites e possibilidades de sua ação, elegendo como pressuposto básico a valorização da cidadania, quer dizer, o respeito a todos os direitos de todos os cidadãos nas diversas formas de inserção na vida social, quer dizer, enquanto eleitores, contribuintes, produtores (trabalhadores), consumidores, usuários e clientes. Assim, a qualidade, por exemplo, deixa de ser apenas uma técnica para configurar-se como valor, como compromisso com a melhoria contínua, com a vocação de servir ao público.

A experiência brasileira mostra que alianças táticas e estratégicas entre movimentos sociais e lideranças institucionalizadas da administração pública, o que pode ser o caso dos ouvidores, permitem ocupar espaços institucionais cada vez mais importantes para buscar a conjugação de propostas racionalizadoras com a luta pela democratização do acesso a serviços públicos de qualidade.<sup>9</sup> E, de fato, os movimentos do processo de diferenciação do Estado, ainda que reduzindo ou aumentando os graus de descentralização e participação, nunca deixaram de contribuir para a ampliação da oferta de bens e serviços e, de alguma forma, para a democratização do acesso e a universalização do atendimento. Na área privada, o enorme salto de qualidade dos nossos produtos industriais, sobretudo os carros e os serviços pós-venda ou de atendimen-

<sup>9</sup> Um exemplo dessa articulação são os processos sócio-políticos relacionados ao desenvolvimento do movimento sanitário no Brasil (ver Teixeira, 1987).

to ao cliente, mostram que também avançamos muito.

### Referências bibliográficas

- Castro, Iná Elias de. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1989. (Tese de doutoramento em ciência política.)
- Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Madri, Tecnos, 1989. p. 13 e segs.
- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1949; 2 ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.
- Lustosa da Costa, Frederico. *Cem anos de conservadorismo pragmático ou a democracia do PFL*. Paris, EHESS/CRBC, 1994.
- Marshall, T. H. *Cidadania e classes sociais*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- Matta, Roberto Da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1990.
- Motta, Paulo Roberto. Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 11(4):33-40, out./dez. 1977.
- O'Donnell, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, p. 25-40, out. 1991.
- . Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap (36):123-45, jul.1993.
- Queiroz, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo, Anhembi, 1957.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos*. São Paulo (20):110-18, mar. 1988.
- . Fronteiras do Estado mínimo. In: Santos, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993. p. 77 e 114.
- Tácito, Caio. Do direito individual ao direito difuso. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 18(3):157, jul./set. 1984.
- Teixeira, Sonia Maria Fleury. O dilema reformista da reforma sanitária brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 21(4):94-115, out./dez. 1987.
- Vieira, Clóvis de Abreu; Lustosa da Costa, Frederico & Barbosa, Lázaro André de O. O jeitinho brasileiro como recurso de poder. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 16(2):5-31, abr./jul. 1982.
- Vilaça, Marcos Vinícius & Albuquerque, Roberto Cavalcanti. *Coronel, coronéis*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.