



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**MARCIO JOSE BIANCHI**

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:  
ANÁLISE DE PROBLEMAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**SÃO JOÃO DEL-REI - MG**

**2018**

MARCIO JOSE BIANCHI

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:**  
**ANÁLISE DE PROBLEMAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico da Universidade Federal de São João Del-Rei - UFSJ como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública”.

Orientadora:

Profa. Dra. Viviane Churques Gervasoni.

SÃO JOÃO DEL-REI - MG

2018

## **RESUMO**

BIANCHI, Marcio J. 2018. 60 f. Monografia (Políticas Públicas no Brasil: Análise de Problemas e Possíveis Soluções) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal de São João Del-Rei - UFSJ. São João Del-Rei, 2018.

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórico-conceitual por meio de da questão de o que afeta o elenco e as proposições, gestação, implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando chegam a estas duas últimas fases) das e nas ações dos Governos Brasileiros, e, pois, das Políticas Públicas no e do Brasil, levantando Clientelismo-Paternalismo e Burocracia Patrimonial, como formas de Dominação e como os problemas e entraves ao desenvolvimento do pleno Estado de Direito Brasileiro, e a apropriação por de atores coletivos atentos e ativos das boas práticas de Governança, Governabilidade e Accountability como soluções possíveis aos mesmos problemas e entraves.

### **Palavras-chave:**

Políticas Públicas. Clientelismo. Burocracia Patrimonial. Governança. Governabilidade.

## **ABSTRACT**

BIANCHI, Marcio J. 2018. 60 f. Monografia (Public Policies in Brazil: Analysis of Problems and Possible Solutions) - Graduate Program in Public Management, Federal University of São João Del-Rei - UFSJ. São João Del-Rei, 2018.

This research presents a theoretical-conceptual approach through the question of what affects the cast and the propositions, gestation, implementation, maintenance, evaluation and effectiveness (when they reach the last two phases) of the actions of the Brazilian Governments, of public policies in Brazil and Brazil, raising clientelism-patronage and patrimonial bureaucracy as forms of domination and how the problems and obstacles to the development of the full Brazilian rule of law, and the appropriation by attentive and active collective actors of the good Governance, Governance and Accountability practices as possible solutions to the same problems and obstacles.

Key words:

Public policy. Clientelism. Bureaucracy Patrimonial. Governance. Governability.

## Sumário

1	INTRODUÇÃO .....	6
1.1	Tema e Sua Delimitação .....	10
1.2	Problema .....	11
1.3	Justificativa .....	12
1.4	Objetivos .....	12
1.5	Metodologia .....	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	14
2.1	Primeira Palavra-Chave.....	15
2.2	Segunda Palavra-Chave.....	19
2.3	Terceira Palavra-Chave.....	23
2.4	Quarta Palavra-Chave .....	27
2.5	Quinta Palavra-Chave .....	30
3	METODOLOGIA.....	32
3.1	Caracterização da Pesquisa .....	32
3.2	Procedimentos da Pesquisa .....	33
4	APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO .....	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	49
	REFERÊNCIAS .....	56

## 1 INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas, enquanto instrumento do Estado Moderno, extremamente vinculado aos conflitos sociais e à realidade econômica que eclodiram e marcaram décadas e séculos desde o Setecentos (século XVIII) e dos quais emergem tal Estado, para perceber e localizar as causas e bases desses mesmos conflitos sociais e realidade econômica no intuito de oferecer alternativas às sociedades para evitar eclosão de novos conflitos e tornar a realidade econômica menos propiciadora dos mesmos, chegam ao Brasil ao longo do século XX, sendo particularmente perceptíveis após, conforme (Abreu, 1974), as atividades e recomendações da missão financeira de Sir Otto Niemeyer no Brasil, em 1931 (vinte anos antes de o mesmo Vargas criar a CDI/Comissão de Desenvolvimento Industrial), e encontram desde então os problemas nacionais aos quais elas tecnicamente são parte integrante das possíveis soluções.

Essas missões, conforme Jará (1998, para quem o desenvolvimento local abrange uma abordagem integradora nas dimensões econômicas, sociais, políticas e técnicas), são ícones de problemas que o Estado Brasileiro enfrentava e ainda enfrenta das e nas Políticas Públicas no Brasil, de modo que uma releitura da Missão Niemeyer, pouco conhecida e comentada, pode representar a culminância a duas missões anteriores ainda menos comentadas e sobre as quais é interessante para começar a tratar dos problemas de elenco, proposições, gestão, implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando chegam a estas duas últimas fases) das e nas Políticas Públicas no Brasil que sejam revisitadas e relidas:

a) a Missão Montagu (1923-1924, tal como a Missão Niemeyer, tinha como objetivo avaliar a capacidade de pagamento do Brasil e a situação financeira do país: devido à relutância dos banqueiros anglo-judeus Rothschild em envolver-se no lançamento de um empréstimo de £ 25 milhões ao governo federal brasileiro sem informações adicionais sobre a situação financeira do país) e

b) a Missão D'Abernon (1929), ambas convidadas a visitar o país como resultado de pressões dos Rothschild, depois de o governo brasileiro haver manifestado sua intenção de contrair novos empréstimos internacionais, incluindo a D'Abernon um outro objetivo distinto: preocupação básica, nesse caso, era com problemas de natureza comercial e não com a capacidade de pagamento da economia, embora pareça haver sido secundário, em relação às importantes negociações comerciais com a Argentina, seu interesse por problemas brasileiros (ABREU, 1974).

Mostrando como a mesma mais até do que sua importância tanto pela suposta influência de suas recomendações sobre as decisões de política econômico-financeira durante os anos iniciais do regime Vargas (1930 - 1945 e 1950 - 1954), quanto como marco das posteriores relações financeiras anglo-brasileiras e estadunidenses-brasileiras, tem relevância para começar a perceber e apontar problemas típicos da sociedade brasileira das e nas ações dos Governos Brasileiros, mormente a respeito das Políticas Públicas no Brasil. Segundo

Abreu (1974), as principais recomendações do relatório da Missão Montagu (1923-1924), incluídas na versão para “consumo público”, foram:

- a) o orçamento deveria ser equilibrado e, para atingir-se esse objetivo, a administração orçamentária deveria ser aperfeiçoada; o número de funcionários públicos deveria ser reduzido e os salários aumentados para evitar-se corrupção;
- b) o governo deveria vender algumas de suas propriedades tais como ferrovias, empresas de navegação e o Banco do Brasil, com o fim de reduzir os seus encargos financeiros; a solução considerada ideal, do ponto de vista da aplicação de capitais britânicos no Brasil, se faria em colaboração com capitais públicos e privados brasileiros;
- c) não deveria ser permitido que qualquer preconceito resultasse em discriminação contra o capital estrangeiro em vista de sua importância para o desenvolvimento econômico do país;
- d) deveria ser organizada uma comissão mista (pública e privada) para estabelecer o nível das tarifas ferroviárias - possibilitando, assim, a solução de problemas que constituíam fonte de frequentes atritos entre interesses brasileiros e britânicos;
- e) criticava-se a política governamental relativa à “valorização” do café e ao minério de ferro (ABREU, 1974).

Parecem às mesmas coisas que foram propagandeadas nos Governos Federais pelo menos desde a Era Collor, havendo problemas no elenco, proposições, gestação, implementação, manutenção, avaliação e efetivação das e nas ações dos Governos Brasileiros que subjazem às questões de gestão e/ou de economia, caracterizando-se, mais como sociais, políticos, estruturais e/ou conjunturais da Sociedade Brasileira, mormente a respeito das Políticas Públicas no Brasil. E esses problemas e o apontamento de suas possíveis soluções são o objetivo e a essência deste trabalho, que se pretende materializado por meio diálogos entre textos acadêmicos-científicos que evidenciem tanto a preocupação em levantá-los, como de apontar-lhes possíveis soluções.

Segundo Abreu (1974), o então Presidente da República Washington Luís (15 de novembro de 1926 até 24 de outubro de 1930) assinou um decreto aumentando a subvenção federal ao Lloyd Brasileiro, removendo assim um dos obstáculos principais à encomenda de navios, mas recusou-se a fazer qualquer outra concessão a menos que o governo britânico se comprometesse, em termos mais explícitos, a eliminar a taxa sobre o café (Telegrama 52 [R] , Birch para *Foreign Office* [D'Abernon para Board of Trade], 20.9.29, F.O. 371:13469, A 6296/6239/6 e telegrama 1, D'Abernon para Board of Trade, 21.9-29, F.O. 371:13469, A6297/ 6239/6.).

Então ocorrem a Quebra da Bolsa de Nova York (1929), a desvalorização das Commodities (café e açúcar paulista, fluminense, mineiro e nordestino; carne gaúcha; cacau baiano, e, já combalida pela concorrência das colônias inglesas sobretudo da Indochina, borracha amazônica), abalando a economia e as bases da Dominação da elite rural-

exportadora brasileira, o que leva à Deposição de Júlio Prestes em 1930, e a Ascensão de Vargas como ditador (1930 -1945), ao qual recorre a Comissão Niemeyer (1931).

Sobre essa missão, Abreu (1974) aponta que:

- Sir Otto Niemeyer verificou ser impossível obter no Brasil estatísticas fidedignas referentes às contas públicas, sendo obrigados a aceitar “estatísticas que considerava falsificadas ou baseadas em conceitos vagos”.

- O Banco do Brasil foi considerado “inútil enquanto banco central, mal organizado, mal administrado e sujeito a mudanças radicais de política a cada mudança de governo”.

- Em compensação, o Ministro da Fazenda, Whitaker, “que a princípio estava muito assustado e não é um homem (de personalidade) forte, embora razoável e maleável... com Niemeyer segurando a sua mão... parece haver ganho coragem e não ficar paralisado de pavor a cada variação da taxa cambial” (Extrato de memorando de Irving para Seeds, 4.4.31 F.O. 371:15063, A2659/283/6).

Segundo observa e analisa Abreu (1974), essa ênfase na necessidade de equilibrar os orçamentos das entidades públicas foi também uma característica fundamental das recomendações de Sir Otto Niemeyer ao governo australiano em 1930, quando visitou o país como enviado do Banco da Inglaterra, e, também nesse caso, a colaboração financeira de Londres foi condicionada à adoção de uma política orçamentária “ortodoxa” (cf. Abreu, 1974, “Ver Schdevin, C.B. *Australia and the great depression. A study of economic development and policy in the 1920 and 1930*. Sydney, 1970, p. 181-3; e o pronunciamento de Sir Otto Niemeyer na Conferência de Melbourne, jul. e ago. de 1930 incluído em Shann, E.O.G. & Copland, D.B. *The crisis in Australian finance, 1929-31*. Sydney, 1931, p. 18-29.”).

As principais recomendações do relatório referentes ao orçamento no Brasil foram:

- a) evitar a emissão de títulos públicos em pagamento de dívidas de entidades públicas;
- b) reorganizar os serviços postais, telegráficos e ferroviários com o objetivo de torná-los autofinanciáveis;
- c) aumentar a taxa direta e, oportunamente, reduzir o imposto de importação;
- d) **abolir as taxas de exportação incidentes sobre o comércio interestadual e estabilizar as taxas de exportação para outros países;**
- e) manter a unidade do orçamento evitando a criação de fundos vinculados;
- f) estabelecer novos sistemas de contabilidade e auditoria pública (ABREU, 1974, grifos dados neste trabalho).

Entre todas essas recomendações (especialmente a manutenção do equilíbrio orçamentário por parte de todas as autoridades públicas), e fora as “as taxas de exportação incidentes sobre o comércio interestadual e estabilizar as taxas de exportação para outros países”, que eram típicas da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil (nome oficial do Brasil de 1889 a 1967), as demais recomendações recaem sobre coisas contra as quais desde os Governos Militares de 1964-1985 têm sido bradadas como metas de Governos Federais.

Retomando Abreu (1974), Sir Otto Niemeyer opunha-se ao aumento do imposto de importação, mas tinha consciência de que seria difícil convencer o governo brasileiro a reduzi-lo, apoiando, portanto, de forma cautelosa, os interesses financeiros britânicos em detrimento dos interesses comerciais, e, assim, supôs erroneamente que havia convencido as autoridades brasileiras a não aumentar a parcela do imposto de importação cobrável em ouro (sic) que redundaria, como resultado da depreciação do mil-réis, em redução da proteção tarifária (cf, Abreu, 1974, “Memorando de Irving, 15.5.31 F.O. 371:15063, A3593/283/6.”), medida que foi eventualmente adotada pelo Governo Provisório em setembro de 1931.

O conjunto de recomendações, conforme Abreu (1974), referia-se “ao estabelecimento de um banco central em base ortodoxas”, bem como à estabilização do mil-réis (que era a moeda oficial) e à questão da dívida externa (sim, a sempiterna, e sempre útil enquanto instrumento de Dominação, dívida externa brasileira), sendo que essa parte do relatório é importante para a compreensão correta da política britânica com relação ao Brasil no início da década de 1930 mas tem sido negligenciada pelos historiadores econômicos interessados no estudo do período. De acordo com o relatório da Comissão Niemeyer, a “confiança no futuro do Brasil dependerá basicamente da confiança, interna e externa, na estabilidade e eficiência do sistema monetário. Para criar e alimentar tal confiança praticamente todos os países mais importantes (sic) estabeleceram um sistema baseado em um banco central de reservas. Devendo operar exclusivamente como banco central e não fundamentalmente como um banco comercial cumprindo apenas algumas funções de um banco central”.

Feita essa exaustiva volta a um passado que perceptivelmente não passou, não foi superado, este trabalho, relendo o que são e a que viram as Políticas Públicas (que na prática englobam as Políticas Sociais como parte integrante das ações governamentais chamadas Políticas Públicas, embora, como se verá, isso nem sempre fique claro para quem trata das duas), levanta que entre os principais problemas que o Estado Brasileiro enfrentava e ainda enfrenta no elenco e nas proposições, gestação, implementação, manutenção, avaliação e efetivação das e nas Políticas Públicas no Brasil são, enquanto formas de Dominação, os vícios de Clientelismo e Burocracia Patrimonial Brasileira, que são elencadas, junto com as Políticas Públicas, como Palavras-Chave para iniciar esta trabalho.

Sobre o Clientelismo, levanta-se também o Paternalismo e a Cordialidade do homem brasileiro, que alimentam o Clientelismo e deste se alimentam, e não deixam de formar, com o mesmo Clientelismo, um continuum com a Burocracia Patrimonial Brasileira. Este trabalho elenca e utiliza como Palavras-Chave, Governança e Governabilidade como possibilidades materiais de atacar os principais problemas que o Estado Brasileiro enfrentava e ainda

enfrenta das e nas Políticas Públicas no Brasil, bem como de, em sequência, apresentar desde si próprias como possíveis soluções para tais problemas.

Isso não significa que tais percepções sejam nem simples, sequer simplistas, nem únicas, mas apenas uma releitura possível dos mesmos problemas e possíveis soluções, bem como parte do esforço no apontamento desses problemas e possíveis soluções para quem pretenda tratar desses tópicos.

O que o levantamento proposto e levado a efeito por este trabalho, na Apresentação e Discussão dos Resultados, aponta é tanto para a existência de vasta referência acadêmico-científica sobre os tópicos abordados, como que há uma movimentação sócio-histórica em direção tanto ao apontamento desses problemas e possíveis soluções, quanto à apropriação, por parte de fatias ainda tímidas, porém menos desarticuladas e, fugindo à tradição “para inglês ver”, menos meramente simbólicas, da população antes aparentemente passiva para os mesmos problemas.

Não se trata de ver, antever, propor ou prever “revoluções” ou outras utopias ditas emancipatórias ou de superação, mas de perceber que há um incômodo tanto contra as tradicionais formas de Dominação que entram as boas práticas de Governança, Governabilidade e Accountability, como em favor da superação desses entraves.

E isso é parte do desenvolvimento da sociedade brasileira em contato com as demais sociedades e, como levantado no início desta Introdução, pelas mesmas cobrado das elites brasileiras como forma de ser incluída ativamente entre as mesmas, ao mesmo tempo uma força social que faz essas elites precisarem passar a serem mais do que simples promotoras de Políticas Públicas e mais Políticas Públicas da forma convencional, que é a sem solução de continuidade e para apenas apaziguar aos conflitos sociais e dominar a realidade econômica dos quais conflito e realidade essas mesmas elites emergiram, visto que, se continuarem agindo assim, serão vítimas de novos conflitos sociais e realidade econômica para os quais tal proceder que mantêm e sobre o qual se mantêm não será mais suficiente.

### **1.1 Tema e Sua Delimitação**

Analisar o que são Políticas Públicas e sua importância leva a tocar nos empecilhos que as mesmas podem encontrar desde sua eleição e gestação até suas implementação e manutenção, o que leva à necessidade de identificação desses empecilhos e sua análise crítica, bem como à de identificação de possíveis alternativas de enfrentamento e superação de tais empecilhos.

A análise limitar-se-á à identificação de problemas e de possíveis soluções aos mesmos, não se aprofundando neste momento nas questões de os mesmos serem vícios, hábitos, usos e costumes ou traços culturais, bem como não avaliando, para o momento, se são os mesmos, são de gestão, sociais, culturais, políticos, sócio-político-econômicos, estruturais e/ou conjunturais, mas, sim, em levá-los, e apontá-los, concentrando-se neste momento no Clientelismo-Paternalismo e na Burocracia Patrimonial Brasileira, como formas de Dominação que abalam as Políticas Públicas no Brasil desde suas eleição e gestação até suas implementação e manutenção, e no trinômio: Governança, Governabilidade e Accountability como possíveis alternativas de enfrentamento e superação de tais empecilhos.

## 1.2 Problema

As Políticas Públicas são tema relativamente recente na História Política e na literatura acadêmica brasileira e tendem a serem confundidas com o clientelismo político e a burocracia patrimonial brasileiros, demandando releitura e interpretações sobre o assunto, pondo em relevo às contribuições que as Políticas Públicas podem trazer, acima e além do clientelismo político e da burocracia patrimonial brasileiros, para o Estado de Bem-Estar brasileiro.

Para isso, elencam-se as questões:

- O que são Políticas Públicas (e elas se distinguem e/ou conectam-se de alguma forma com Políticas Sociais)?

- O que é Clientelismo? Ele é benéfico ou maléfico para as Políticas Públicas e suas gestação e implementação? Ele tem facetas, desdobramentos dignos de nota quanto à sua atuação? O que o pode estar embasando?

- O que é Burocracia Patrimonial Brasileira? Ela é benéfica ou maléfica para as Políticas Públicas e suas gestação e implementação? Ela tem facetas, desdobramentos dignos de nota quanto à sua atuação? O que a pode estar embasando?

- O que são, de onde vêm e para vêm Governança, Governabilidade e Accountability? No que podem contribuir para a gestação, implementação e manutenção eficiente e efetividade das Políticas Públicas?

- Existem, evidenciando preocupação e análise crítica acadêmica-científica, autores que já trataram desses assuntos?

- Em face ao que foi encontrado já escrito e publicado sobre as questões acima, o que se pode inferir e, na sequência, sugerir a respeito das Políticas Públicas em face ao Clientelismo e à Burocracia Patrimonial Brasileira enquanto problemas enfrentados pelas

mesmas Políticas Públicas desde suas eleição e gestação até suas implementação e manutenção e quanto à superação das mesmas?

Não se pretende, porém, aqui abranger todo o assunto, dada sua vastidão e o recente sócio-histórico de análises e pesquisas sobre os assuntos em tela, mas, antes, proporcionar, por meio de releituras, um debate sobre Políticas Públicas e dois dos principais problemas que a gestão e implementação das mesmas enfrentam no Brasil, no caso: o Clientelismo e a Burocracia Patrimonial Brasileira, em face às demandas de Governança, Governabilidade e Accountability.

### **1.3 Justificativa**

Em face de as Políticas Públicas serem tema relativamente recente na História Política e na literatura acadêmica brasileiras, e sua efetividade ser cobrança da Governança, da Governabilidade e de Accountability, observa-se a demanda de releitura e interpretações que a distingam do Clientelismo, principalmente político, e da Burocracia Patrimonial Brasileiros, e possam contribuir, a partir dessa distinção, para que se possa repensar o assunto no sentido de abrir espaços para a elaboração e envidar de ações para superar as facetas contraproducentes oriundas do Clientelismo e da Burocracia Patrimonial Brasileira.

Para tanto, o levantamento proposto e levado a efeito por este trabalho, na Apresentação e Discussão dos Resultados, de forma simples e sem capítulos, apresenta tanto uma parte de vasta referência acadêmico-científica que existe e pode ser percebida sobre os tópicos abordados, a existência de uma movimentação sócio-histórica, se não também política, em direção tanto ao apontamento desses problemas e possíveis soluções, quanto à apropriação, por parte de fatias ainda tímidas, porém menos desarticuladas da população antes aparentemente passiva para os mesmos problemas, e, desta vez, mostrando distanciamento ante a tradição dos discursos que apontam o “Brasil como país do futuro”, apelam para o nacionalismo barato e esvaziam-se em pesquisas e dados comprados e maquiados, que conformam o uso de ações meramente simbólicas ainda que a sugestão de que será usada a violência contra descontentes nem sempre tenha sido somente retórica,

### **1.4 Objetivos**

Este trabalho objetiva, precipuamente por meio de releituras e do diálogo entre as mesmas, focar as Políticas Públicas como tema relativamente ainda novo para a população, em geral, e, de modo específico, para os agentes políticos brasileiros, para entender o que são, de onde vêm e para que venham as Políticas Públicas; que problemas podem enfrentar na sua

gestação, implementação e manutenção no Brasil (mormente o Clientelismo e a Burocracia Patrimonial Brasileira, localizáveis em suas gestação, implementação e manutenção no Brasil), e as demandas que as necessidades e práticas de Governança, a Governabilidade e Accountability têm imposto às Políticas Públicas, inclusive entrando tais demandas em choque com o Clientelismo e a Burocracia Patrimonial Brasileira e podendo, pois, serem soluções, ainda que parciais, para os problemas que Clientelismo e a Burocracia Patrimonial Brasileira e suas bases e facetas têm oposto à adoção, implementação e manutenção adequadas de Políticas Públicas no Brasil.

### **1.5 Metodologia**

A metodologia utilizada na elaboração deste trabalho foi, em consonância com seus Problema, Justificativa e Metodologia, a pesquisa bibliográfica de artigos acadêmicos e científicos, principalmente monografias, e livros da literatura sobre o assunto específico e o diálogo entre esses artigos e com esses artigos, focando o fato de as Políticas Públicas serem um tema relativamente ainda novo para a população e para os agentes políticos brasileiros e, por isso, demandarem serem revistas para uma compreensão mais profunda e abrangente das mesmas, especialmente no tocante aos problemas que as mesmas enfrentam e às possíveis soluções dos mesmos.

Nesses termos, este trabalho não se utilizou de ilustrações, gráficos, tabelas, abreviaturas, siglas, símbolos, nem apêndices ou anexos, mas, somente, de diálogo entre e com citações literais que expressam o desenvolvimento das respostas às indagações aqui levantadas como Problema e explanadas por autores que já trabalharam sobre as mesmas e suas possíveis respostas, formando um corpus analítico sobre Políticas Públicas, alguns de seus problemas e as possíveis soluções aos mesmos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho se concentra, e limita, em analisar os cinco pontos essenciais tomados por Palavras-Chaves:

- o foco do trabalho, que são as Políticas Públicas (seu conceito e distinção, e/ou conexão, com Políticas Sociais);

- os problemas enfrentados pelas Políticas Públicas no Brasil, focando-se no Clientelismo (e seu complemento, o Paternalismo) e Burocracia Patrimonial, bem como as bases dos mesmos (a Cordialidade Brasileira e a Dominação), elencando as Políticas Públicas enquanto prática político-governamental em benefício de amplas fatias da população e o Clientelismo e Burocracia Patrimonial como problemas histórico-sociais que alteram o sentido e aplicação originais das mesmas Políticas Públicas, e

- as práticas e demandas da Governança e da Governabilidade, de seu complemento comum, a Accountability, como possibilidades de enfrentamento e superação dos problemas enfrentados pelas Políticas Públicas no Brasil.

Para tanto, foram pesquisados autores de livros e artigos científico-acadêmicos, mormente monografias, que trataram dos principais tópicos, que, tomados por Palavras-Chave, são:

- conceituação de Políticas Públicas, sua distinção e/ou conexão com Políticas Sociais, e elenco dos agentes por ela responsáveis;

- conceituação básica, dadas suas extensão e profundidade temáticas, essencial para este trabalho de Clientelismo (sobre autores que o analisam como desdobramento do conceito de “brasileiro, homem cordial”, lançado por Holanda, 2006, e afins, com problemas na implementação e manutenção de Políticas Públicas no Brasil), e possíveis tópicos afins, e análise do mesmo enquanto problema para eficientes e efetivas gestão, implementação e manutenção de Políticas Públicas no Brasil;

- conceituação básica, dadas suas extensão e profundidade temáticas, essencial para este trabalho de Burocracia Patrimonial Brasileira (sobre autores que conectaram o conceito, lançado por Faoro, 2000, e afins, com problemas na implementação e manutenção de Políticas Públicas no Brasil), e possíveis tópicos afins, e análise da mesma enquanto problema para eficientes e efetivas gestão, implementação e manutenção de Políticas Públicas no Brasil.

- conceituação básica, dadas suas extensão e profundidade temáticas, essencial para este trabalho de Governança, Governabilidade e Accountability, e possíveis tópicos afins, e

análise da mesma enquanto problema para eficientes e efetivas gestão, implementação e manutenção de Políticas Públicas no Brasil.

Na sequência citações, diálogo entre e com as mesmas e das releituras a respeito das Palavras-Chave, serão tratadas a Caracterização da Pesquisa e os Procedimentos da Pesquisa, para então entrar na Apresentação e Discussão dos Resultados (no caso, a partir do levantamento de opiniões e pesquisas levantados) e chegar-se às Considerações Finais, não pretendendo, em momento algum, este trabalho esgotar qualquer dos tópicos abordados.

## **2.1 Primeira Palavra-Chave**

Políticas Públicas e Políticas Sociais.

Tomando que, para Ferreira (2001), basicamente Estado é conceito que se refere ao conjunto de poderes políticos em uma nação, e que Coelho (2009) complementa que é a organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam determinado território, com capacidade de influenciar decisivamente a ação e comportamento das pessoas, de modo que o “(...) que caracteriza o Estado é o monopólio do exercício legítimo da força em uma sociedade” (COELHO, 2009, p.16), e sobre o qual Matias-Pereira (2010) diz ser decorrente fundamentalmente da necessidade de realizar o bem-comum, sendo, assim, o Estado materializado por meio do Governo e da Administração Pública.

Para tratar da concepção de Políticas Públicas, pode-se utilizar do que Rua e Romanini (2013), consideram como Políticas Sociais aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc., como paralelas, e até complementares, mas não equivalentes, a Políticas Econômicas (cujo intuito é a gestão da economia interna e promoção da inserção do país na economia externa: políticas monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, de comércio exterior, etc.); a Políticas de Infraestrutura (dedicadas a assegurar a implementação e a execução dos objetivos das Políticas Econômicas: política de transporte rodoviário, hidroviário, etc.; política de energia elétrica; política de combustíveis, etc.), e a Políticas de Estado (que visam a garantia do exercício da cidadania, da ordem interna, da defesa nacional e as condições essenciais à soberania nacional: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc.), de modo que, embora diferentes, há, pois, um ponto comum entre Políticas Sociais (e Políticas de Estado) e Políticas Públicas: a Proteção Social.

Giovanni (2008), então explicita:

Os modernos sistemas foram além da pobreza. Extremamente vinculados os conflitos sociais e à realidade econômica ocorrido do final do século XIX, não poderiam também deixar de estar ligados, em seu desenvolvimento ulterior das formas de cidadania e de sua institucionalização

[...] Os sistemas assim constituídos forneceram os alicerces para aquelas formas de proteção social que ficaram conhecidas, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, como Welfare States, que floresceram na Europa, em quase todos os grandes países.

Como vimos anteriormente, esse florescimento coincidiu com o aumento de volume de intervenções do estado na vida das sociedades, mas, particularmente, pelos fatores também já apontados, o grande fluxo destas intervenções, dessas políticas públicas, dirigiu-se à proteção social dos cidadãos, dando origem ao significado atual da expressão “política social”.

Em outras palavras, nessa acepção entende-se por política social o conjunto das políticas públicas, voltadas para o campo da proteção social. “Essas políticas sociais cobrem, de fato, uma vasta gama de diretivas nas quais é possível encontrar ações em matéria de previdência social, em sentido estrito, ou aquelas adotadas em favor de categorias especiais (velhos, órfãos, incapazes, etc.), ou ainda as políticas que dizem respeito à habitação, educação, lazer, e assim por diante.” Creio que esta definição, esboçada de modo objetivo ajuda a dirimir uma série de mal-entendidos (GIOVANNI, 2008).

Lembrando que Welfare State se traduz por “Estado de Bem-Estar Social” como desenvolvimento ótimo do Estado de Direito, passando a ser uma espécie de meta dos Governos emergentes à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e assim, feita a possível distinção entre Políticas Públicas e Políticas Sociais, pode-se retomar o foco deste trabalho nas Políticas Públicas, lembrando também Rosanvallon que, em análise sobre a história da proteção social na França, cuja expressão moderna é o Estado de Bem-Estar ou *État-Providence*, defende a tese de uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social, na base da crise do modelo de Estado Moderno (RIBEIRO, s.d., p 56).

Por essa proposta, pode-se fazer a distinção de quatro modelos de Políticas Públicas, cada um deles correspondendo a uma Arena (*politics* ou *policies*, referência, em Língua Inglesa, à adoção de formas de ação, linhas de atuação, que dizem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas, que beiram muito mais o campo da administração do que do campo que em Língua Portuguesa se costuma entender por “político”) à qual a *policy* (referência em Língua Inglesa à política no sentido relativo aos “fenômenos do poder”, tais como representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros; tratam-se, *policy* e *politics* ou *policies*, na língua e na cultura, de duas realidades distintas, que oferecem certa dificuldade de entendimento para usuários de outras línguas, visto que, particularmente nos Estados Unidos, existe um certo preconceito quanto às atividades entendidas como *politics*, e onde os *policy studies* poderiam ajudar a livrar os estudos acadêmico-científicos da “conotação de militância e corrupção” contida no termo *politics*) deu origem a partir da expectativa de seus atores:

**Política regulatória:** “estabelece padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (SECCHI, 2012, p. 17). Exemplo: “Uma lei que obrigue os motociclistas a usar capacetes e roupa adequada [...] Problema: altos níveis de acidentes com motociclistas em centros urbanos” (SECCHI, 2012, p. 08, grifos dados neste trabalho). Além do código de trânsito, podemos citar os assuntos relacionados ao aborto, eutanásia, proibição de fumo em locais fechados, regras para publicar certos produtos como políticas regulatórias.

**Política distributiva:** diz respeito as decisões tomadas pelo governo “distribuídas” para alguns grupos, não raro deixando de lado o todo, em função da limitação dos recursos, privilegiando assim certos grupos sociais ou regiões. Exemplo: “Um programa de crédito a baixo custo oferecido a pequenos

empreendedores que queiram montar seu negócio [...] Problema: necessidade de geração de emprego e renda” (SECCHI, 2012, p. 08, grifos dados neste trabalho). Podemos citar a gratuidade de taxas para certos usuários, incentivos fiscais, emendas parlamentares ao orçamento para a realização de obras públicas como outros exemplos de políticas distributivas.

**Política redistributiva:** atinge um maior número de pessoas e podem ser entendidas como políticas sociais “universais”, como por exemplo, o sistema tributário, o sistema previdenciário, a reforma agrária. Exemplo: “A instituição de um novo imposto sobre grandes fortunas, que transfira renda de classes abastadas para um programa de distribuição de renda para famílias carentes [...] Problema: concentração de renda” (SECCHI, 2012, p. 08, grifos dados neste trabalho).

**Políticas constitutivas:** lidam com procedimentos, definem competências, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas. “São chamadas *meta-políticas*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas” (SECCHI, 2012, p. 18 – grifo do autor e negritos dados neste trabalho). As regras de distribuição de competência entre os três poderes e do sistema político eleitoral, de relações intergovernamentais e da participação da sociedade civil nas decisões políticas são exemplo de políticas constitutivas como: “uma lei que obrigue partidos políticos a escolher seus candidatos em processos internos de seleção e posteriormente apresentar listas fechadas aos eleitores [...] Problema: debilidade dos partidos políticos brasileiros, infidelidade partidária por parte dos políticos” (SECCHI, 2012, p. 08).

Assevera-se, no entanto, segundo Viana (1996), que:

A classificação de Lowi e Salisbury baseia-se nas clientelas e no alvo das políticas, daí derivando-se as políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constituintes. A importância dessa classificação, como bem assinalou Gloria Regonini (1989), consiste em que a cada categoria de política corresponde uma diversidade de arena de poder – uma diversidade de rede de atores, uma diversidade de estrutura de processo de decisão e uma diversidade de cenário institucional, com grau de autonomia das políticas, o que pode ser resumido na afirmação “policy determines politics”. A classificação de Eulau e Eystone segue o mesmo critério de Lowi e Salisbury e as divide em adaptativas e de controle (VIANA, 1996, p. 11).

Sobre esse contexto, Souza (2006) expõe que há diversos atores envolvidos e Rua (2009) chama tais atores de “atores políticos” (*stakeholders*), que podem ser indivíduos, grupos ou organizações cujos interesses podem ser afetados, de forma positiva ou negativa, pelo rumo tomado por uma determinada política.

Assim, e observando a dimensão política (*polity*, que, conforme Matias-Pereira, 2010b, refere-se à dimensão institucional delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo) em que esses atores políticos estão inseridos e que “A política é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados” (SOUZA, 2006, p.17), pode-se conceituar Políticas Públicas também de acordo com:

Matias-Pereira (2010b) esclarece que as políticas públicas se apresentam como conjunto de disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público.

[...] Souza (2006) destaca que as teorias aplicadas às políticas públicas buscam explicação nas inter-relações entre Estado, política e sociedade.

[...] Já Rua (2009) expõe que as mesmas são um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica dos conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos.

[...] De acordo com Matias-Pereira (2010b), os conflitos são mediados por instituições por serem resultantes da atividade política (BRASIL, 2011, p. 18).

Para Brancaleon (2015),

[...] Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) seguem uma mesma linha em que focam o governo como promotor de ações que influenciam a vida dos cidadãos. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell: decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (Souza, 2006).

[...] Algumas críticas são feitas a essas abordagens que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Além do que ao centrarem-se nos governos essas definições obscurecem o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas uma Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Ela pode ser uma orientação à atividade ou passividade de alguém, o que decorrer dessa orientação também faz parte da política pública.

[...] De fato a Política Pública é um conceito abstrato, isso requer um esforço intelectual para conseguir torna-lo concreto, palpável. Podemos comparar a Política Pública a alma e para tomar forma, precisa de um corpo.

[...] As políticas públicas ‘tomam forma’ por meio de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação em rede atores, gasto público direto, contratos com *stakeholders* dentre outros. Alguns exemplos tornarão tudo isso mais claro:

- **Saúde:** programa de distribuição gratuita de preservativos em parceria com Sistema Único de Saúde (SUS) e Organizações Não-Governamentais locais;
- **Educação:** programa de reforço escolar para alunos com dificuldades em Matemática do ensino fundamental do estado de Roraima;
- **Economia:** regime de câmbio flutuante definido pelo Banco Central, que permite que a taxa de cambio varie de acordo com a oferta e a demanda de moeda estrangeira;
- **Justiça e cidadania:** portaria emitida pelo Juiz da Comarca do município de Paineiras do Sul, no Paraná, que proíbe o funcionamento de bares e restaurantes após às 22h em dias de semana. (BRANCALEON et al., 2015, p. 02, grifos dados neste trabalho).

Então, pode-se usar, para este trabalho, Políticas Públicas como:

- tanto ações, como também programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na atual Constituição da República Federativa do Brasil, e, além desses direitos, outros que não estejam na lei mas possam vir a ser garantidos através de uma política pública, e em leis específicas, constituindo-se em medidas e programas criados pelos governos federal, estadual e municipal dedicados a garantir o bem-estar da população (LENZI, 2018, s.p.);
- disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2010b, apud BRASIL, 2011, p. 16).
- o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74, Apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 04);
- ações que criem condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico de um país (SILVA, 2009, apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 04);

- o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público (GUARESCHI, 2004, p. 180, apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 04), e clássica:

- de Laswell: decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, Apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 03, e apud BRANCALEON et al., 2015, p. 02; e cf. AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015, p. 04).

Em todas as definições elencadas, percebe-se o perpassar da ação, ou necessidade da ação, essencial do agente público, mormente do Governo, enquanto materialização do Estado, e dos fazedores de política na elaboração e execução das Políticas Públicas.

Em todas as definições elencadas, percebe-se o perpassar da ação, ou necessidade da ação, essencial do agente público, mormente do Governo, enquanto materialização do Estado, na elaboração e execução das Políticas Públicas, e isso remete, no caso do Brasil, a vários problemas específicos da sociedade brasileira no que toca a seus Governos, dos quais dois problemas cruciais vieram à pauta: o Clientelismo e a Burocracia Patrimonial Brasileira, que se constituem nas Palavras-Chave seguintes.

## 2.2 Segunda Palavra-Chave

Políticas Públicas e Clientelismo

Paternalismo como parte integrante do Clientelismo.

Lembrando que *politics* ou *policies* é referência, em Língua Inglesa, à adoção de formas de ação, linhas de atuação, que dizem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas, que beiram muito mais o campo da administração do que do campo que em Língua Portuguesa se costuma entender por “político”; *policy* é referência em Língua Inglesa à política no sentido relativo aos “fenômenos do poder”, tais como representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros (tratando-se, *policy* e *politics* ou *policies*, na língua e na cultura, de duas realidades distintas, que oferecem certa dificuldade de entendimento para usuários de outras línguas, visto que, particularmente nos Estados Unidos, existe um certo preconceito quanto às atividades entendidas como *politics*, e onde os *policy studies* poderiam ajudar a livrar os estudos acadêmico-científicos da “conotação de militância e corrupção” contida no termo *politics*) e que *polity* se refere à dimensão institucional delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo, pode-se usar a afirmação citada por Viana (1996) “policy determines polities” (Viana, 1996, nota ao final da p.11), pode-se perceber a influência de “atores políticos” como “fazedores de política”, incluindo em seu agir influência sobre as Políticas Públicas.

Podendo se rever o exposto por Seibell e Oliveira (2006), primeiro em:

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 séquito 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). (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 136).

Essa apreciação pode parecer chocante, mas afeta a percepção da existência e efetividade das Políticas Públicas no Brasil, ainda por que:

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” (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 138).

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). (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 138)

No Brasil desenvolveu-se, desde os tempos coloniais, uma estrutura institucional e uma cultura político-administrativa de características patrimoniais (sobre patrimonialismo no Brasil, ver: FAORO, 1975, 2000, e Schwartzman, 1988), 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 clientelismo 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; 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. (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, pp. 142 - 143).

Por sua vez, isso permite inferir que a pobreza e a miséria generalizadas abrem possibilidades para uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática “apropriação privada” das instituições públicas, que

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 (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 143).

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 (de OFFE, C. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984): Quais são e como se apresentam os “novos filtros institucionais” ou as “novas regras de exclusão”? (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 142)

Os “filtros institucionais”, ostensivos (e as “regras de exclusão”, subliminares), velhos hábitos brasileiros, possam ser estudados e superados não necessariamente onde as Políticas Públicas são materializadas, mas, principalmente, onde e quando são gestadas, revela um vício institucional brasileiro, que é o clientelismo – a mistura entre o público e o privado.

Baseando-se nisso, que são as mesmas bases da palavra-chave posterior, observa-se que os “filtros institucionais” (e suas “regras de exclusão”) de eleição e de aplicação das Políticas Públicas alimentam e são alimentados de pessoalidade e de cordialidade (excessiva aproximação de uma pessoa com relação à outra, como forma de burlar os pressupostos distintos que vigoram nas esferas pública e privada, muito presente na formação do estado brasileiro), gerando o clientelismo tanto na eleição-escolha pelos “fazedores de política” de quais e onde, e como (paternalismo, como face-máter do clientelismo) e para quem (idem), implementar Políticas Públicas, quanto, na sua materialização-efetivação pelos agentes burocráticos contratados de acordo com administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática “apropriação privada” das instituições públicas que se faz respaldar pelo “autoritarismo instrumental”.

[...] Elas são vistas como produzidas na esfera privada e, ademais, como derivações de tendências pretensamente naturais (a “maximização da própria utilidade”).

[...] A política seria um espaço apenas de agregação dessas preferências prévias. Além disso, os modelos dominantes da ciência política preferem lidar com as escolhas, que tratam como se fossem *proxies* infalíveis das preferências. A relação entre preferência e escolha é aceita como autoevidente e não problemática. E o processo de produção das preferências está fora do alcance da reflexão teórica (MIGUEL, 2015, pp. 601-605).

Assim, o Clientelismo, na sua face-contrapartida Paternalismo, encontra(m) até defesas para si:

Em sua controversa defesa de algumas formas de paternalismo público, Sunstein (2014) se debruça sobre a questão da “arquitetura da escolha”.

[...] Sua opção é por formas de paternalismo suave (soft), que não retiram a possibilidade de decisão individual, mas salientam informações relevantes em detrimento de outras e reduzem ou ampliam custos das diferentes alternativas. Em sua abordagem anterior do problema, ele questionava as próprias preferências expressas pelos indivíduos, “produto da informação disponível, padrões de consumo vigentes, pressões ou normas sociais e regras governamentais”, concluindo que “a interferência governamental sobre as escolhas ou desejos existentes pode ser justificada pelos problemas nas origens desses desejos” (Sunstein, 1997, p. 19).

[...] A opção pelo paternalismo suave é bem mais moderada e não questiona o grau de autonomia na formação das preferências expressas. Um exemplo de paternalismo suave está na determinação de qual opção será considerada padrão, portanto beneficiada pela inércia que é própria de tantas tomadas de decisão. A redação original da lei 9.434, de 1997, que regulamenta a doação de órgãos no Brasil, operava nesse sentido, indicando que, “salvo manifestação de vontade em contrário, [...] presume-se autorizada a doação de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano, para finalidade de transplantes ou terapêutica post-mortem”.

[...] O ônus da escolha passaria para os não doadores. Uma campanha de atemorização da população, baseada na ideia de que haveria um estímulo à negligência médica para favorecer o tráfico de órgãos, levou à alteração da lei, em 2001. O exemplo não é particularmente paternalista – a medida visava a incentivar um comportamento que beneficiaria a terceiros –, mas mostra como a alteração da opção-padrão pode gerar, por si só, mudanças significativas nos resultados.

[...] Dois exemplos, utilizados pelo próprio Sunstein, ajudam a entender a situação. Um é a exibição obrigatória de informações sobre o consumo de combustível nos veículos à venda, chamando a atenção dos potenciais compradores e estimulando que esse critério seja considerado nas suas decisões. Outro é a proposta (derrotada) do então prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, de proibir a venda de refrigerantes em frascos superiores a 16 onças (um pouco menos de meio litro), como forma de combater a obesidade. Nos dois casos, a liberdade de escolha não é violada. Os consumidores podem comprar carros que gastam muito combustível, a despeito dos avisos governamentais. E, embora não pudessem comprar copos ou garrafas enormes, poderiam continuar tomando grandes quantidades de refrigerantes, bastando para isso comprar mais de uma unidade. São as formas de paternalismo que, na visão de Sunstein, não feririam a autonomia individual (MIGUEL, 2015, pp. 612 - 613).

Disso decorrem situações como vacinação em massa (em que se segue o princípio maquiavélico de que os fins, a saúde pública, principalmente a “dos menos favorecidos” – que, obviamente, se descuidada afetará os demais –, justificam os meios), troca de TV/televisão analógica por digital também em massa (que não se percebe a quem será útil em termos de grande público...), típicos do Brasil, e que suscitam controvérsias, a serem exploradas na Apresentação e Discussão de Resultados.

### 2.3 Terceira Palavra-Chave

Políticas Públicas e Burocracia Patrimonial Brasileira.

Segundo Muzzi (2014), existe uma relação entre Política Pública (expressão da vontade do Estado, ou, pelo menos, lembrando Viana, 1996, p.11, “muitas vezes o desenvolvimento de determinadas políticas explica-se mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas dos ‘fazedores’ de política do que – exclusivamente – pelo processo político”, e Seibell e Oliveira, 2006, p. 142, “uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática ‘apropriação privada’ das instituições públicas”) e Administração Pública (considerada a executora dessa vontade), e a mesma relação inicia o século XXI com o surgimento da Nova Gestão Pública (NGP).

A Nova Gestão Pública, que pode ser considerada um modelo exemplar de reforma gerencialista e com forte apelo à eficiência e à racionalidade, pode ser vivenciada com alguma plenitude em Estados plenamente democráticos (ou que assim se têm autointitulado e imposto ao restante das Nações do Mundo), bem como em países que atingiram pleno potencial do capitalismo (notadamente, EUA/Estados Unidos da América, Inglaterra-principal membro do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Suécia, Noruega, Islândia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Suíça e, possivelmente, Japão e Coreia do Norte, ou que têm anunciado terem conseguido tal potencial), mas enfrenta, desde suas bases, problemas estruturais em países como o Brasil, particularmente por conta de:

O principal modelo de organização que define a administração pública é o Modelo Burocrático ou Burocracia Weberiana, assim chamada em referência ao seu idealizador – Max Weber. Em grandes organizações - assim entendidas aquelas que possuem número elevado de funcionários, produtos ou serviços e ainda processos de trabalho complexos - a burocracia continua sendo a principal forma de gestão, como é o caso das organizações públicas, que ainda precisam corresponder às necessidades de uma sociedade moderna também complexa.

[...] Olsen (2004) alerta para a necessidade de que a burocracia se articule com outras iniciativas de organização do trabalho, uma vez que se está diante de uma organização pública cada vez mais complexa.

Segundo Weber (1982), o Modelo Burocrático - que basicamente articula conceitos como competência técnica e meritocracia, coordenação, controle, formalismo nas relações e comunicações, padronização e previsibilidade de comportamentos, hierarquia e autoridade, rotinas e procedimentos standardizados - é a forma mais eficaz de estruturação do trabalho para atingir os fins com os quais uma organização foi constituída.

[...] Blau e Scott (1970) referem que a burocratização é um fenômeno organizacional no qual uma quantidade de esforço e de recurso é gasta no funcionamento e manutenção dos processos, sendo fundamentais as ações de coordenação e controle, e não somente no alcance de seus objetivos finalísticos. A burocracia é, ainda, uma forma de organização do trabalho na qual os comportamentos dos empregados podem ser recompensados ou punidos, visando obter sua melhor performance a partir das condutas mais eficientes para atingir os propósitos da organização.

[...] O poder para exercer tal controle é extraído de outros fortes atributos da burocracia: a autoridade e a hierarquia.

As regras que ditam o comportamento no âmbito da organização burocrática são de certa forma estáveis e exaustivas, descrevendo o máximo possível a atitude esperada em um máximo de situações rotineiras.

[...] De acordo com Grau (2004), o Modelo Burocrático procurou alterar o forte patrimonialismo que dominava as organizações e o Estado, no qual os privilégios e concessões de favores pessoais acabavam por desvirtuar os propósitos e fins da organização e o poder era exercido por conveniência e a cada caso, segundo a vontade do governante ou de seus mandatários (MUZZI, 2014, pp. 29 – 30).

Esses agentes, no caso brasileiro, pautam a envidação das Políticas Públicas no Brasil usando a Nova Gestão Pública por incremento e um Pacto Liberal, chamado de “neoliberalismo” e, também, Pacto Liberal-Dependente (para acentuar sua subordinação ao Norte e seu caráter liberal) como razão racional para manter uma burocracia na prática patrimonial e que impede o pleno desenvolvimento seja de um Estado de Direito, seja de um Estado de Bem-Estar Social, seja, pois, de Políticas Públicas consideradas como adequadas:

O governo Fernando Henrique Cardoso, que começa em janeiro de 1995, retorna decididamente à ortodoxia convencional iniciada em 1991, ao mesmo tempo que consolida o domínio do capital rentista e financeiro no Brasil associado aos interesses estrangeiros. O consenso de Washington volta a ser plenamente dominante. Ainda no segundo semestre desse ano, a taxa de câmbio se aprecia fortemente, e, logo em seguida a taxa de juros é elevada para níveis estratosféricos.

[...] A macroeconomia da estagnação começava, assim, seu curso no Brasil. A reforma da Constituição de 1988 então encetada permite a desnacionalização de setores estratégicos da economia brasileira inclusive dos bancos comerciais.

[...] A prioridade para empresas e indústrias nacionais nos fornecimentos ao Estado, que todos os grandes países praticam, foi também eliminada do texto constitucional.

[...] Qualquer política ou dispositivo legal que tivesse caráter nacional era agora acusado de ‘atrasado’. Embora o país sempre houvesse crescido fundamentalmente com poupança interna até os anos 1960, aceita-se a proposta da ortodoxia convencional de que o crescimento deveria agora ser feito com poupança externa, ou seja, com déficits em conta corrente. A busca de poupança externa é transformada na grande política de desenvolvimento a partir da justificativa equivocada que “o Brasil não tem mais recursos para financiar seu desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2008, pp. 85 – 86).

O Pacto Liberal-Dependente (para acentuar sua subordinação ao Norte e seu caráter liberal) que se torna dominante no Brasil a partir de 1990 é um pacto conservador e globalista. Por ser conservador, nos primeiros momentos – durante os anos 1990 nos quais a hegemonia neoliberal era absoluta em todo o mundo – contou com a participação dos empresários do setor produtivo e de amplos setores da burocracia pública.

[...] Desde o início dos anos 2000, entretanto, a crise da hegemonia americana abre novas perspectivas para o país.

[...] Os empresários industriais dão-se conta da incompatibilidade da ortodoxia convencional com o desenvolvimento econômico, demonstrada pelo fracasso das reformas neoliberais em todo o mundo e principalmente na América Latina, e, como seus interesses estão diretamente relacionados com esse desenvolvimento, estão em busca de alternativa.

[...] A coalizão política dominante desde 1991, o Pacto Liberal-Dependente, passa, assim, a ser constituída pelos diretos interessados em suas ideias e propostas: os rentistas que se beneficiam dos altos juros pagos pelo Estado, os agentes do setor financeiro que recebem comissão dos rentistas quando não são eles próprios rentistas, e os proprietários de empresas de serviços públicos operando em situação de monopólio ou quase-monopólio (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 87).

Neste ponto, cumpre lembrar e/ou ressaltar que os assim chamados “modelo de gestão/administração” e “modelo econômico” brasileiros (que, de fato, tendo em vista a burocracia patrimonial, não existem), em virtude da coalizão política dominante desde 1991, continuam sendo “neoliberais” ou ditos como tal, e, à esteira de situações típicas dos EUA, continuam fazendo certa pressão contra Políticas Públicas ligadas ao Bem-Estar Social, e encontram nisso certo apoio.

Disso se observa o choque entre imitar países da OCDE, mormente os EUA, seu motor (e cortar, ou limitar, as Políticas Públicas, face as premissas do “cada um por si” do liberalismo-neoliberalismo), ou o eixo Europa Ocidental-Japão (implementar Políticas Públicas em prol do Estado de Bem-Estar Social), tendo como fiel da balança os grupos que exercem domínio político (e a força de repressão policial-militar armada “legítima”, já sentida na Proclamação da República/1889, na Ditadura Vargas/1930-1945 e na Ditadura Militar de 1964-1985) e econômico (que parece vincular-se, e, por vezes, dominar o político por meios escusos, como propinas, usando tais meios como caminho para controlar sua subordinação, visto ser impossível suprimi-la, sequer, obter em face ao mesmo alguma segurança em face ao domínio político) no Brasil, todos devidamente entrincheirados sob as três classes básicas das sociedades capitalistas contemporâneas (a capitalista, a tecnoburocrática ou profissional e a trabalhadora) por meio da burocracia e dos que usam-se da mesma dentro da ideia que “as nações hegemônicas operam de forma a beneficiar aqueles que se dispõem a cooperar com os seus projetos de poder” (Bresser-Pereira, 2008, p. 88), para cooperar com agentes externos (caso da duração no Brasil do neoliberalismo falido no restante do mundo) para obter se não poder, benefícios particulares.

A Dominação, no Brasil, tende a ser tradicional embora travestida tanto de natural (Cordialidade), quanto de burocrática – nela, retomando Viana, 1996, “muitas vezes o desenvolvimento de determinadas políticas explica-se mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas dos ‘fazedores’ de política do que – exclusivamente – pelo processo político” (VIANA, 1996, p.11), visto que os “fazedores de políticas” escolhem, usam e fazem escolhidos e usados “filtros institucionais”, ostensivos, e “regras de exclusão”, subliminares, entendendo-se por “fazedores de política”, conforme Seibell e Oliveira, 2006, “uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática ‘apropriação privada’ das instituições públicas” (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 142), visto que no Brasil não se percebeu socio-historicamente falando ainda que o *national mood* é sensivelmente contaminado pelo fato de não se perceber claramente que:

O Estado não é uma ampliação do círculo familiar (HOLANDA, 2006, p. 153) e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Estado e família pertencem a ordens diferentes em essência.

[...] No Brasil, desde o princípio da colonização vigorou o tipo primitivo de família patriarcal, em imensas áreas rurais e o início da formação das cidades. Nesta situação, os detentores de posições públicas de responsabilidade não tinham a clareza entre os domínios da esfera pública e privada.

[...] As ideias de Max Weber não encontram ressonância teórica no funcionário “patrimonial”, aonde a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular. As funções, os empregos e os benefícios relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como se sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

[...] Em síntese, falta a impessoalidade que caracteriza o Estado burocrático no sentido weberiano. O patrimonialismo, na definição de Faoro (2000, p. 84), fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelho racional, mas de apropriação do cargo (o cargo carregado de poder próprio).

[...] O patrimonialismo se fez presente no Brasil por seis séculos, cujo fundamento se assenta no tradicionalismo “assim é porque sempre foi” (FAORO, 2000, p. 733). A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência da estrutura patrimonial de D. João I a Getúlio Vargas, resistindo a todas as mudanças que advieram com o capitalismo.

[...] A estrutura administrativa passa de estamento aristocrático a burocrático, em processo de acomodação e não visando a uma ruptura e estruturação.

[...] A proposição de Weber deve ser buscada, enquanto estrutura institucional, mas desconsiderar o “patrimonialismo” alertado por Faoro ou ignorar a “cordialidade”, descrita por Sérgio Buarque de Holanda, é fazer vista a um problema nacional.

[...] A cordialidade é descrita como sendo a excessiva aproximação de uma pessoa com relação à outra, como forma de burlar os pressupostos distintos que vigoram nas esferas pública e privada, muito presente na formação do estado brasileiro.

[...] Ignorar estas características não conduz à construção de uma solução para os problemas (LIMBERGER e SOARES, 2009, pp. 2213 – 2214).

Na omissão ou implementação de novas políticas, o judiciário pode cumprir um papel importante com o processamento de ações coletivas.

A questão da Dominação (e de quem se utiliza, bem como para que se utiliza, e quem a coordena), enquanto quem toma decisão por quem (no caso, os “fazedores de política” pela maioria da população sem qualquer consulta aprofundada), atrela-se intimamente com a Burocracia Patrimonial, tanto quanto com o Clientelismo-Paternalismo, tendo em vista seus atores.

A Burocracia, obviamente, não é algo perfeito, e tem, não menos obviamente, problemas (e muitos) e imperfeições (não menores, nem em menor quantidade), mas o Patrimonialismo Burocrático Brasileiro, em face também à cordialidade do brasileiro, e, por desdobramento desta, do Clientelismo e, por consequência deste, do Paternalismo, desvirtua a ideia clássica de Weber ao ponto de, em passando a servir à Dominação, interseccionar-se não raro na “banalização do mal” por meio do “toma lá, dá cá” que a Cordialidade Brasileira (enquanto excessiva aproximação de uma pessoa com relação a outra, como forma de burlar os pressupostos distintos que vigoram nas esferas pública e privada, muito presente na

formação e manutenção do Estado Brasileiro) propicia nas práticas das mais comezinhas do dia a dia à mais vitais (e, no Brasil, somente atingíveis por meio das Políticas Públicas

## 2.4 Quarta Palavra-Chave

Políticas Públicas e Governança.

Segundo Andrade (2010):

Governabilidade é a capacidade de identificar necessidades e anseios sociais e transformá-los em políticas públicas que produzam resultados na sociedade, dando respostas efetivas aos problemas que pretende enfrentar, Governança seria certamente a capacidade de ação que o Estado possui para implementação das políticas públicas e no atingimento dos objetivos coletivos.

A Governabilidade nos apresenta muitos elementos que irão determinar o espaço de possibilidade do exercício do poder, e ainda, as condições em maior ou menor grau de eficácia dentro do qual o poder é exercido nesse espaço; já a Governança revela experiências novas no nosso país com um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público e na reversão de práticas clientelistas, ou seja, uma boa governança ajuda no desmantelamento do clientelismo.

[...] Quando falamos de condutas coletivas faz-se necessário citar o Estado como regulador dessas condutas. As condutas ruins ou fora das regras da sociedade que os indivíduos enquanto cidadãos possam cometer devem ser reguladas para que não haja desordem (ANDRADE, 2010).

Para Ribczuk e Nascimento (2015):

A governança pública seria um modelo de administração pública gerencial, no qual há uma interação entre os diversos níveis de governo, e ainda, entre esses e as demais organizações empresariais e da sociedade civil.

[...] Nesse sentido, tem como intuito atingir resultados, focado em eficácia, alcançando assim o bem comum, ou seja, é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização implementar suas políticas.

[...] Sendo assim, a governança concerne aos meios e processos utilizados para produzir resultados eficazes, o que garante a existência da legitimidade do Estado, uma vez que se associa à capacidade de administrar, seja em termos financeiro, sejam gerenciais, sejam técnicos.

[...] A construção da Governança deu-se em razão da necessidade de abarcar todas as formas de gestão dos problemas na sociedade e seus múltiplos atores.

Como se observa há, de fato, uma “migração” de conceitos e perspectivas da gestão privada de empresas para o setor público. Se justifica tal “importação” de modus operandi em função de, como já assinalado, não mais figurar o Estado como mero tutor da sociedade, mas verdadeiro gestor de recursos, pessoas e finalidades.

[...] A busca pelo melhor atendimento, melhor administração de recursos e maximização de resultados contribui assim, sobremaneira, para atendimento das finalidades do Estado e da própria Administração Pública.

[...] Alcança-se, obviamente, com essa otimização, o Estado Democrático de Direito no alcance da excelência e da eficiência da máquina pública (RIB CZUK e NASCIMENTO, 2015, p. 222).

A Governança, assim entendida, não se coaduna com Clientelismo-Paternalismo (talvez com sua versão suave), sequer com a Burocracia Patrimonial Brasileira, especialmente por conta de:

A lei das estatais (13.303/2016) é bom exemplo: tornou mandatórias práticas de governança corporativa que são voluntárias para empresas privadas e subiu a barra. Mas só saberemos se suas implicações para a governabilidade serão efetivas após as AGEs de 2018, quando se encerrar o período de transição.

[...] Roberta Paduan (OESP, 17/12/17), tratando do PL que tramita no Congresso sobre as Agências Reguladoras, e Eduardo Melo e Matias Spektor (FSP, 03/12/17), tratando do presidencialismo de coalização, levam a crer que a dúvida é real.

[...] Boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas: alinham interesses, preservam e otimizam o valor econômico de longo prazo de organizações, facilitam o acesso a recursos, contribuem para a qualidade da gestão, a longevidade (das organizações) e o bem comum.

[...] Um desses princípios é o da transparência. Para evitar outra armadilha semântica, é definido como o desejo de disponibilizar informações que sejam do interesse de todas as partes envolvidas e não apenas aquelas impostas por leis ou regulamentos (BERNINI, 2018, pp. 01 – 02).

Esse termo, Governança, tem um viés de origem no Inglês *Governance* e embora no Brasil seja de uso colocá-lo antes de Governabilidade, como fator sustentador desta, pode-se dizer também do mesmo:

[...] Não se quer, entretanto, ao que parece, no caso destes últimos (agências internacionais de financiamento para o desenvolvimento, que “all good things go together”, como o Banco Mundial, para o qual a definição geral de *governance* “is the exercise of authority, control, management, power of government”), abrir mão dos princípios da democracia e da equidade social.

Esse pressuposto do “bom governo”, equitativo e democrático, é, como sugerido acima, incorporado no Brasil, como de resto na maioria dos países que enfrentam a tarefa de formular e implementar as políticas de ajuste, tanto pelos políticos como pela maioria dos cidadãos e intelectuais.

É importante, neste ponto, voltar-se à definição do conceito de *governance* para que se compreenda de que forma este passa a incluir os princípios democráticos. A literatura recente incorpora o novo conceito, partindo da definição geral do Banco Mundial, que, como indicado, refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento.

[...] *Governance*, conforme Melo, refere-se *aomodus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (cf. Melo, 1995:30-31).

[...] O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado.

Reis, embora use o termo governabilidade, adverte-nos contra essa simplificação, que reduz a capacidade estatal de governar a características da máquina do Estado, tal como o tamanho certo do Estado, mecanismos operacionais ágeis nas funções reconhecidas como próprias dele etc. Mas, continua o autor, "há a sociedade [...] – e há a política. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado" (Reis, 1995:41).

Dentro desse espírito, a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (Hollingsworth, Schmitter e Streeck *apud* Melo, 1995). Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos (SANTOS, 1997, s.p.).

Isso permite analisar que a concepção de Governança é técnica e tem interface com a Burocracia, seja no conceito weberiano, seja na versão Patrimonial Brasileira (mormente absorvida a partir do contato com agências internacionais de crédito, especialmente do Banco do Brasil):

Se o conceito de governabilidade surge como reação semântica à necessidade de diagnósticos e soluções para a crise do estado em dirigir processos sociais e em atender às demandas sociais a ele endereçadas, o conceito de governança refere-se mais fortemente à dimensão normativa da atividade estatal. Em que pese suas possíveis ambiguidades e imprecisões, a noção de governança, seja em seu uso pioneiro pelo Banco Mundial para entender os problemas políticos dos países periféricos, seja em seu uso atual, está constitutivamente vinculada à questão das condições de funcionamento do “bom governo”, explícita ou implicitamente entendido como “governo democrático”.

[...] Para a “teoria da modernização” o “bom governo” (democracia) seria uma consequência automática do desenvolvimento econômico. O pressuposto não tematizado é o de que a esfera econômica, em seu desenvolvimento nos países mais pobres, possui uma relação de afinidade quase automática com uma determinada forma de organização do sistema político: a democracia representativa como melhor formato institucional que garante os direitos de cidadania. Entre os diferentes sistemas sociais, especialmente entre economia, política e direito, haveria relações necessárias de harmonia e integração, de modo que all good things go together. (TORRES, 2016, p. 157 – 158).

Isso faz pressupor que Governança é um termo ligado à evolução da sociedade em busca da democratização, tomando-se Democracia como “bom governo”.

Porém, sozinha, Governança:

O sentido específico do conceito de governança consiste exatamente no distanciamento que ele marca em relação à “teoria da modernização”. Ao enfrentar o problema do inegável desacoplamento entre desenvolvimento econômico e democracia, o conceito de governança lança luz sobre o caráter contingente da relação entre estado e sociedade, evidenciando que as condições do “bom governo” não estão dadas pelo desenvolvimento econômico, devendo ser buscadas nos aspectos institucionais e culturais próprios da vida política. Não se trata aqui de afirmar que este sentido específico está explicitamente contido nas diferentes formulações sobre o conceito de governança. Trata-se antes de identificar o problema central (desenvolvimento econômico não é garantia suficiente de governos democráticos) com o qual o conceito vai se ocupar em sua aplicação aos fenômenos do sistema político.

[...] Ou seja, o sentido específico que atribuímos ao conceito refere-se diretamente ao modo como ele foi e é usado na política, e menos ao modo como seus diversos formuladores quiserem defini-lo. A primazia do uso prático na reconstrução do sentido do conceito de governança – e vale repetir: nossa tese é a de que este uso prático está vinculado ao problema de definir as condições do “bom governo” em um contexto no qual a relação entre desenvolvimento econômico e democracia é crescentemente percebida como contingente – pode ser encontrada de forma coerente na tradição hermenêutica (TORRES, 2016, p. 158).

Isso indica que as Políticas Públicas, no caso brasileiro, sofrem crises de governança não apenas por uma incapacidade do Estado de gerir e implementar Políticas Públicas, mas também por sua incapacidade de ser responsivo em relação às preferências dos cidadãos e às metas coletivas formuladas no jogo político, não sendo portanto necessariamente as Políticas Públicas e os agentes que a materializam, como numa primeira vista possa parecer, deficientes

no Brasil, mas sim o Estado, por conta de seus constituintes (os “fazedores de política” e sua forma de Dominação), as causas das falhas apresentadas por essas políticas de suas gestação à sua manutenção nem sempre precisas, realistas e efetivas.

## 2.5 Quinta Palavra-Chave

Políticas Públicas e Governabilidade – e o complemento da relação entre Governabilidade e Governança: Accountability.

Para Michael Foucault (2004, p. 286), governabilidade no sentido de regulação do indivíduo é conceituada como o “conjunto das práticas pelas quais é possível constituir, definir, organizar, instrumentalizar as estratégias que os indivíduos, em sua liberdade, podem ter uns em relação aos outros”. Assim, governar é tanto dirigir condutas individuais ou coletivas que envolvam poder e liberdade.

[...] Vivemos no Brasil, um país carregado por uma cultura “perversa” que deixou marcas de paternalismo e nepotismo, pois é certo que o Estado brasileiro se apoiou durante muito tempo em práticas perversas (clientelismo e o “jeitinho brasileiro”) que causaram desequilíbrio na governança, afetando a governabilidade. Nota-se então um verdadeiro problema na distribuição social de poder, que se concentra nas mãos de poucos prejudicando a maioria da população brasileira (ANDRADE, 2010)

Para Ribczuk e Nascimento (2015):

A governabilidade refere-se às condições políticas, a capacidade e legitimidade que um governo tem, isto é, está vinculada a ação do governo em si, de “governar”. É equivalente à dimensão político-estatal no que concerne a “[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342). A governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, cingida ao sistema político-institucional, e relaciona-se com a capacidade do governo para identificar problemas e criar políticas adequadas ao seu enfrentamento, incitando os meios e recursos necessários à execução de tais políticas, bem como a sua implementação. Sendo assim, encontra-se no plano do Estado, e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido (RIB CZUK e NASCIMENTO, 2015, pp. 223 – 224).

Governança e Governabilidade demandam uma terceira coisa, a transparência, tecnicamente referida como:

Segundo Vinicius de Carvalho Araújo (2002, p. 17):

Accountability é um conceito novo na terminologia ligada à reforma do Estado no Brasil, mas já bastante difundido na literatura internacional, em geral pelos autores de língua inglesa. Não existe uma tradução literal para o português, sendo a mais próxima “a capacidade de prestar contas” ou “uma capacidade de se fazer transparente”. Entretanto, aqui nos importa mais o significado que está ligado, segundo Frederich Mosher, à responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo ou à transparência nas ações públicas.

Sendo assim, o termo accountability diz respeito a uma gestão pública transparente, que abrange a obrigação do governo em prestar contas, e em responsabilizar-se pelos seus atos, e consequentemente pelos resultados gerados por eles, possibilitando que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que geram impactos em toda a sociedade.

[...] A accountability pode ser classificada de diversas maneiras. A classificação mais corrente é a de Guilherme O’Donnell (1998), que diferencia a accountability horizontal da vertical.

[...] De acordo com esse autor, a responsabilização democrática busca agrupar dois organismos, sendo, de um lado, os relacionados à accountability vertical, onde os cidadãos controlam de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes), com formas de democracia semidireta (como plebiscitos) ou ainda pela utilização do controle social; de outro, os vinculados à accountability horizontal, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes (checks and balances) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas.

[...] O termo accountability abarca a relação entre o administrador público e a sociedade civil, e como administra bens pertencentes à coletividade deve prestar contas, responsabilizando-se pelos seus atos e consequentes resultados obtidos, o que está totalmente vinculado com os valores de um Estado Democrático de Direito.

[...] Logo, accountability alcança os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, bem como eficiência, visto que o administrador público deve responder por todos eles (destaca-se, constantes da CRFB/88 em seu Artigo 37, caput: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”). (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, p. 224)

Juntas, Governança, Governabilidade e Accountability (transparência e princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, bem como eficiência, visto que o administrador público deve responder por todos eles), emergem como fator determinante na reforma do Estado Brasileiro:

O sistema democrático, instituído no Brasil pela Constituição Federal de 1988, é naturalmente legítimo, isso porque se trata de uma democracia representativa, em que os representantes ascendem ao poder por meio do voto popular, ou seja, sua vinculação se dá por meio de uma vontade expressa pelo povo. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 13): “O governo brasileiro não carece de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio que conta na sociedade civil”.

[...] O direito à participação (Participação democrática, democracia participativa) celebra essa nova configuração democrática prevista na Constituição Brasileira, não apenas vinculada com a democracia representativa, mas também com a democracia participativa, visto que garante a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

[...] Sendo assim, a garantia da participação da sociedade é condição para que a atuação estatal seja legítima, de maneira que a administração pública deve possibilitar o efetivo exercício, o direito fundamental de acesso à informação, para assim fomentar a participação da sociedade, proativa, despretensiosa, pautada pela ética, em que o “próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; ele é motivado por um desejo de servir os outros e de lograr objetivos públicos” (DENHARDT, 2012, p. 269). (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, pp. 226 - 227).

E como cobrança ao Estado quanto às suas faltas de capacidade de gerir e implementar Políticas Públicas e de ser responsivo em relação às preferências dos cidadãos e às metas coletivas formuladas no jogo político, observadas tais falhas como choques entre a tradição de Clientelismo-Paternalismo e de Burocracia Patrimonial Brasileira, mantidas e mantenedoras da Cordialidade e da Dominação que caracterizam tal Estado, em face às demandas nacionais e internacionais que têm, desde o final do século XX, reconfigurado e ressignificado preferências dos cidadãos e metas coletivas formuladas no jogo político.

## 3 METODOLOGIA

### 3.1 Caracterização da Pesquisa

A respeito deste trabalho, em princípio o incômodo inicial era sobre o que são as Políticas Públicas, quem as elege e implementa e o porquê de sua pouca eficiência e inefetividade no Brasil.

Nesse contexto, pareceu a priori que havia ou a necessidade de maior informação à população, em geral, para a qual eram criadas e desenvolvidas tais políticas; ou que havia atores contrários, de qualquer forma e/ou por qualquer motivo, ao pleno desenvolvimento e implementação de tais políticas, ou ambas as possibilidades se mesclavam, num continuum entre pouca informação, de um lado, e, de outro, entraves (de origem pessoal ou outros) resultando na geração desse misto de pouca eficiência com inefetividade.

Não eram, porém, planos de visão que se mantivessem ante uma análise mais detalhada, a qual nasceu da ideia de procurar trabalhos anteriores elaborados sobre o que eram e como são implementadas e vêm a funcionar (ou não) as Políticas Públicas no Brasil.

Nisso, na procura por trabalhos anteriores elaborados sobre o que eram e como são implementadas e vêm a funcionar (ou não) as Políticas Públicas no Brasil, surgiu um novo Universo com perspectivas de análise do que cientificamente gera o misto de pouca eficiência e inefetividade das Políticas Públicas no Brasil, que são basicamente a burocracia patrimonial, que gera coisas como o clientelismo, a necessidade cordial de contato e troca com os agentes de eleição e implementação de qualquer ação governamental, inclusive, óbvio, Políticas Públicas.

Foram garimpados textos cuja consistência fala por si mesmos, pelo que foram recortados, gerando citações literais por vezes extensas, para conduzir, sem plágio, a explicação e elucidação das questões levantadas e evidenciar a profundidade e consistência analítica das fontes elencadas nas Referências.

Por isso, este trabalho se constitui de uma relativamente extensa pesquisa em textos de livros, físicos e virtuais, e, principalmente, de literatura acadêmica disponível virtualmente (on-line), de pesquisadores acadêmicos e de autores conhecidos na área, sobre o que são e como funcionam (ou deveriam funcionar, ou o que impede de funcionar a contento) as Políticas Públicas, e sobre os problemas, mormente a Burocracia Patrimonial e o Clientelismo (enquanto extensão, desenvolvimento da Cordialidade), que permeiam as faltas de capacidade do Estado de gerir e implementar Políticas Públicas e de ser responsivo em relação às preferências dos cidadãos e às metas coletivas formuladas no jogo político, observadas tais

falhas como choques entre a tradição de Clientelismo-Paternalismo e de Burocracia Patrimonial Brasileira, mantidas e mantenedoras da Cordialidade e da Dominação que caracterizam tal Estado, em face às demandas nacionais e internacionais que, em parte observadas a partir das demandas de Governança, Governabilidade e Accountability, têm, desde o final do século XX, reconfigurado e ressignificado preferências dos cidadãos e metas coletivas formuladas no jogo político.

### **3.2 Procedimentos da Pesquisa**

Lidos os textos, foram recortados excertos dos mesmos que permitam elucidar as questões referentes ao que são e como funcionam (ou deviam funcionar) e como se entavam as Políticas Públicas no Brasil, os quais textos são cotejados, para sedimentar as análises na Apresentação de Resultados e nas Considerações Finais.

São citações que dialogam entre si conduzindo as impressões sobre as questões levantadas, para que o leitor se aproprie o mais diretamente possível dos alicerces daquilo que será exposto nas Considerações Finais.

Do mesmo jeito, na Apresentação de Resultados também são utilizados mais alguns autores externos, cujos trabalhos, além dos elencados nas explicações sobre as Palavras-Chave, são corroboradores das ideias sobre as mesmas Palavras-Chaves levantadas e apreciadas.

## 4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO

As Políticas Públicas são um tema relativamente ainda novo para o povo e para os políticos brasileiros e no levantamento feito sobre ela, e seus problemas (pelo menos, alguns deles), a primeira coisa que pode saltar aos olhos é, no caso da Brasil, a questão da Dominação:

Há uma distribuição de recursos e de possibilidades que determina o fluxo de vantagens e desvantagens entre grupos, de acordo com sua posição social, demarcada por instituições como mercado, família e Estado.

[...] A limitação que as relações de dominação impõem à autonomia não é apenas externa, vinculada ao controle de recursos e à amplitude do cardápio de escolhas factíveis, mas também – e mesmo sobretudo – interna.

[...] Como fenômeno estrutural, a dominação se liga à imposição de representações do mundo e valores que favorecem sua própria reprodução. Uma versão particularmente forte dessa percepção se encontra na sociologia de Pierre Bourdieu.

[...] A característica central da dominação é o fato de que “o dominado tende a assumir a respeito de si mesmo o ponto de vista dominante” (Bourdieu, 1998, p. 130).

[...] Não se trataria, como na noção marxista de ideologia, de uma “falsa consciência”, mas da “submissão dóxica” às estruturas de uma ordem social que produzem simultaneamente o mundo social objetivado nas práticas e nas instituições e as estruturas mentais subjetivas (Bourdieu, 1994, p. 126).

É possível questionar a narrativa bourdieuana, observando que a adesão dos dominados às representações dominantes é bem mais nuançada do que parece à primeira vista (Scott, 1985, 1990).

[...] Mesmo assim, é inegável que há uma pressão permanente para a acomodação com os pressupostos das instituições vigentes, algo que o próprio Scott destaca e que, na linguagem de Bourdieu, assume a forma da exigência de conformação às regras de cada campo social, destruindo as possibilidades de expressão e de ação próprias dos dominados (cf. Bourdieu, 1979, p. 538).

[...] De fato, a teoria de Bourdieu é útil sobretudo para colocar em xeque a dicotomia entre limitações externas e preferências internas, iluminando a profunda interconexão entre o mundo social e as estruturas mentais (MIGUEL, 2015, p. 615).

A Dominação, que subjaz ao Clientelismo e à Burocracia Patrimonial Brasileira, tende a tornar as Políticas Públicas seara farta de instituições, mas pobre de manutenção, e, pois, faltosa de resultados e continuidade, visto que:

Publicidade comercial e religião servem, de novo, como exemplos. Anda bem desgastado o discurso crítico à “sociedade de consumo” e às formas de cooptação e acomodação que ela enseja. Mas continua sendo um discurso merecedor de atenção. A ideia de que o consumo é o caminho para a autorrealização, com o conseqüente insulamento na vida privada, contribui de forma crucial para a reprodução da ordem capitalista (Gorz, 1988).

[...] Já a religião, historicamente, se caracteriza como uma forma de controle das mulheres, que contribui de forma decisiva para reproduzir a dominação masculina, e uma forma de acomodação dos oprimidos, contribuindo para sua subserviência.

[...] O problema, assim, é que alguns têm alto poder de influenciar as preferências alheias e outros estão apenas submetidos a essas influências, graças ao controle diferenciado sobre recursos materiais e simbólicos.

[...] Por isso, indicar o paternalismo como o principal adversário a ser enfrentado é formular o problema de uma maneira que impede a sua solução.

[...] O antipaternalismo tende a assumir as preferências expressas pelos indivíduos como não problemáticas, exceto quando há coerção aberta.

[...] No entanto, as condições para a produção razoavelmente autônoma das preferências são – como visto – bastante mais exigentes.

[...] Elas falham quando há, por exemplo, uma condição de privação material, a ausência de informação plural, um baixo desenvolvimento de ferramentas cognitivas ou custos materiais e/ou simbólicos elevados em caso de mudança nas preferências expressas. O debate na literatura feminista sobre o estatuto da adesão “espontânea” de mulheres a ditames sexistas de base religiosa, como o *affaire du foulard* francês ou mesmo a mutilação genital feminina (cf. Nussbaum, 1999, cap. 4), é revelador da complexidade da questão.

[...] Um antipaternalismo consequente deve ser entendido como a busca pela ampliação das condições de produção autônoma de preferências individuais e também coletivas, não como aceitação acrítica da expressão atual delas. Mais importante do que isso, porém, é observar que a distinção paternalismo/antipaternalismo está longe de esgotar o problema.

[...] Não apenas as preferências são sempre socialmente produzidas, como o são em ambientes em que alguns grupos possuem maior capacidade de transmitir suas visões de mundo e de impor seus valores, em que existem padrões estruturados de silenciamento.

[...] Ou seja, a questão central não é o paternalismo, mas a dominação. Múltiplos mecanismos nas relações de dominação submetem a formação das preferências dos dominados a pressões e constrangimentos por parte dos dominantes.

[...] E o que se efetiva não é uma relação paternal (que ocorreria pretensamente em favor do bem-estar do tutelado), mas a busca da redução dos custos da dominação (MIGUEL, 2015, pp. 619 -620).

No caso brasileiro, desde o célebre “Rouba mas faz”, atribuído originariamente ao Governador Estadual Paulista Adhemar Pereira de Barros (Piracicaba, 22/04/1901— Paris, 12/03/1969, aviador, médico, empresário, influente político brasileiro entre as décadas de 1930 e 1960, Comendador da Ordem do Infante D. Henrique, de Portugal, pertencente a uma família de tradicionais cafeicultores de São Manuel-SP, foi prefeito da Cidade de São Paulo [1957–1961], Interventor Federal [1938–1941] e duas vezes Governador do Estado de São Paulo [1947–1951 e 1963–1966]), a Dominação, que se manifesta por meio do Cordial Clientelismo-Paternalismo e da Burocracia Patrimonial Brasileira desde formas como essa frase, folclorizadas como se naturais, até mais agressivas, como no caso dos célebres jagunços lembrados como repressores aso opositores dos latifundiários dos interiores de Minas Gerais e do Nordeste Brasileiro (embora, na prática, comuns no país todo), de modo ostensivo, e do uso dos Meios de Comunicação em Massa (mesmo de uma MPDFT/Comissão de Proteção dos Dados Pessoais do Ministério Público do DF e Territórios, ver <[https://www.metropoles.com/distrito-federal/ciencia-e-tecnologia-df/mpdft-brasileiros-devem-reiniciar-roteadores-do-mesticos-contra-virus?utm\\_source=push&utm\\_medium=push&utm\\_campaign=push](https://www.metropoles.com/distrito-federal/ciencia-e-tecnologia-df/mpdft-brasileiros-devem-reiniciar-roteadores-do-mesticos-contra-virus?utm_source=push&utm_medium=push&utm_campaign=push)>), de modo intensivo:

É razoável ver nas relações paternalistas uma forma de dominação. Quem exerce o paternalismo nega ao outro a possibilidade da autodeterminação. Mas ele é uma expressão muito específica, que não compreende todo o amplo espectro das formas de dominação social.

[...] Como disse E. P. Thompson, o paternalismo envolve “implicações de calor humano e relações próximas que subentendem noções de valor. Confunde o real e o ideal” (Thompson, 1998, p. 32). O historiador se referia a um problema diferente, recusando a caracterização da relação entre a gentry e os trabalhadores pobres na Inglaterra do século XVIII como “paternalista”, mas sua observação cabe aqui.

[...] Quando afastamos a presunção de que há, por parte de quem exerce a influência, uma preocupação genuína com o objeto da ação, os limites da abordagem centrada no paternalismo se evidenciam (MIGUEL, 2015, p. 620).

Isso significa, por conta do *national mood* brasileiro, ao ter sua análise aplicada à análise dos atores e “fazedores de política”, por em relevo a Dominação no Brasil, tradicional por mais que insistentemente travestida de burocrática (e na qual “muitas vezes o desenvolvimento de determinadas políticas explica-se mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas dos ‘fazedores’ de política do que – exclusivamente – pelo processo político” (VIANA, 1996, p.11), e marcada por “fazedores de políticas” que podem escolher, usar e fazerem escolhidos e usados “filtros institucionais”, ostensivos, e “regras de exclusão”, subliminares, em “uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática ‘apropriação privada’ das instituições públicas” (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 142), que, como parte do *national mood* brasileiro, é vista com naturalidade: “Sempre foi assim e não vai mudar”.

O que subjaz, porém, no folclorizado “Sempre foi assim e não vai mudar”, dando força à administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante, com uma concepção personalista de autoridade e uma prática de “apropriação privada” das instituições públicas, é outra coisa: trata-se, numa divisão entre “fazedores de política” e população em geral, da preferência internalizada por ambas as partes pela existência e manutenção de tal Dominação, as quais existência e manutenção de tal Dominação, calcadas na Cordialidade: materializam-se por coisas como o Clientelismo (ou Clientelismo-Paternalismo) e Burocracia Patrimonial (calcada, por si, num misto de uso e propositado abuso tanto do de Objetivismo, que carrega um risco autoritário em si, quanto, usando Aparelhos Ideológicos para justificá-lo como premissa de suas atuações, do Subjetivismo, conduzir ao conformismo, em que a adequação ao que está dado é presumida e falta atenção aos elementos de controle e de manipulação, dos indivíduos submissos aos “fazedores de política”) não apenas como formas de estatuírem as mesmas, mas também de fazerem-nas alimentadoras de suas existência e manutenção mesmas:

O que está em questão, porém, não é só, nem mesmo principalmente, a autonomia ou a capacidade de produção autônoma de preferências como um atributo de tal ou qual indivíduo. Para uma crítica consequente dos processos sociais de formação das preferências, é preciso focar nos mecanismos que induzem sistematicamente a opção por determinados tipos de preferência.

[...] Trata-se de dar atenção, novamente, à atuação dos aparelhos ideológicos (isto é, formas institucionalizadas de disseminação de valores e de visões de

mundo). Dois exemplos são a publicidade comercial (que dissemina a preferência pelo consumo conspícuo, favorece um etos aquisitivo etc.) e a religião (que determina as fronteiras da norma e do desvio). (MIGUEL, 2015, p. 619).

Assim, por exemplo, dada a divisão sexual do trabalho e o peso simbólico do matrimônio, numa sociedade estruturada pela dominação masculina o custo da preferência por sair de um casamento insatisfatório ou mesmo violento costuma ser muito maior para as mulheres do que para os homens.

[...] É a “vulnerabilidade diferenciada” de que falava Susan Okin (1989). Por outro lado, a família, como rede de apoios e solidariedades, ainda que tingida por padrões de opressão interna, é mais crucial para mulheres negras e trabalhadoras do que para profissionais brancas, que podem esperar sucesso e independência no mercado de trabalho (Hooks, 2000, p. 38).

[...] É necessário discutir o problema escapando das armadilhas tanto do objetivismo (as preferências reais são identificáveis por um observador externo) quanto do subjetivismo (as preferências reais são aquelas expressas pelos indivíduos).

[...] O objetivismo carrega um risco autoritário (presente, por exemplo, na noção de interesse objetivo na tradição marxista, com sua distinção arbitrária entre “classe em si” e “classe para si” e a identificação de uma consciência “verdadeira”, oposta a outras, “falsas”).

[...] O subjetivismo pode conduzir ao conformismo, em que a adequação ao que está dado é presumida e falta atenção aos elementos de controle e de manipulação.

[...] A solução é uma “posição impossível”, que exige a capacidade de questionar as preferências subjetivas sem postular a existência de preferências objetivas.

[...] Para tanto, as preferências devem ser investigadas não como pontos fixos, mas como processos – e é relevante entender se existem custos excessivos para a adoção de preferências alternativas, se há mesmo a possibilidade de considerá-las e se os sujeitos são capazes de refletir sobre si mesmos, suas escolhas e suas circunstâncias. Ao mesmo tempo, é necessário evitar as ilusões paralelas do atomismo (os indivíduos deveriam ser capazes de produzir suas preferências no vácuo das pressões sociais) e do comunitarismo (a socialização é a fonte incontestável do sentido).

[...] É mais produtivo manter a relação entre indivíduo e comunidade como uma tensão que não se resolve, nem na teoria nem na prática social, exigindo permanente negociação.

[...] As visões comunitaristas, como observado antes, dizem que não temos como ter preferências efetivas fora do horizonte dos valores normativos compartilhados.

[...] Mas há graus de distanciamento reflexivo, de capacidade de escrutínio crítico sobre as próprias pressões – e essa possibilidade deve ser valorizada como condição para uma agência mais autônoma. Até porque a “comunidade” também inclui relações de dominação no seu interior, quase sempre em prejuízo das mulheres e dos mais jovens (MIGUEL, 2015, pp. 617 - 618).

Pode-se, pois, deduzir que existem graus de distanciamento reflexivo, e esses podem ser perquiridos, atingidos e desenvolvidos, embora, retomando:

Não é possível pensar num distanciamento completo em relação ao quadro de valores e visões de mundo que informam nossas decisões, como no ideal de uma “objetivação” emancipadora, a “socioanálise” que nos liberaria do nosso inconsciente social, apresentado por Pierre Bourdieu (cf. Bourdieu e Chartier, 2010; para uma crítica, Miguel, 2015). Mas é possível, sim, vislumbrar condições de ampliação da capacidade crítica, pela redução das vulnerabilidades e ampliação do acesso a informações e visões de mundo alternativas (MIGUEL, 2015, p. 618).

Essa sócio-análise permite rever outra situação crítica referente às Políticas Públicas n Brasil: que o Estado Brasileiro, por mais que se diga liberal-neoliberal, mantém o Clientelismo (ou Clientelismo-Paternalismo) e a Burocracia Patrimonial para mante-se das e

sobre as mesmas, e, com isso, torna-se e mantém-se grande demais para tornar-se estável, governável:

Assim, o desenho de um Estado grande de corte interventor-protetor, adequado ao período nacional-desenvolvimentista, tem sido substituído por um modelo que privilegia estruturas enxutas, cujo objetivo é o desempenho de funções consideradas essenciais. A esse respeito, Hamilton Marques explica que o Estado cresceu muito onde não devia, referindo-se ao setor real produtivo, e pouco onde sua presença é mais exigida, como na área social, e em detrimento desta última.

[...] Segundo o mesmo, em razão do enfraquecimento da posição do Estado como propulsor do desenvolvimento, estaríamos assistindo a uma evolução do modelo de Estado produtor de bens e serviços, para o de um Estado produtor de normas: “o Estado Administrativo dará lugar ao Estado Normativo” (MARQUES: 1991, p. 3).

Num contexto de crise social e econômica, conjugam-se pressões por mudanças e descrédito nas instituições públicas. O debate conduz a que se proponham amplos projetos de reforma institucional, cuja viabilidade depende de um leque mais amplo de considerações, que envolvem desde a identificação de atores estratégicos e dos pontos de consenso, até a tentativa de aprofundamento de alguns elementos de dissenso, com vistas à construção de bases para pactuar, sobretudo num país de tamanha heterogeneidade econômica, política e sócio-cultural como o Brasil (RIBEIRO, s.d., p. 56).

Nesse contexto de crise social e econômica, há quem defenda “formas de paternalismo que não ferem a autonomia” (como Sustain, citado por Miguel, 2015, p. 613), mesmo que isso acabe reincluindo no cenário nacional o “autoritarismo institucional” (de Santos, 1978, citado por Miguel, 2015, p. 605) em favor de intervenções pontuais, como se a maneira como é conduzida a Governança no Brasil já não fosse uma sucessão sem fim, e nem sempre disfarçada, das mesmas:

Diante das exigências de transformação em curso e das perspectivas de abordagem de problemas, segundo interesses dos atores envolvidos, surge como preocupação a necessidade de refletir sobre a seguinte questão: dada a heterogeneidade de interesses e de potencialidades para vivenciar a competitividade característica da sociedade moderna, e considerando-se que, segundo alguns autores, o avanço do neoliberalismo recoloca a questão de redefinição do contrato social, qual a condição de equilíbrio ou de governabilidade do sistema político-econômico e como a mesma se traduz em termos da reforma e da redefinição do papel do Estado? (RIBEIRO, s.d., p. 57).

Profissionais liberais: “A afirmação, quando generalizada, conduz a equívocos. É o exemplo do setor agrícola que, ao invés de receber tratamento protecionista, há décadas transfere recursos para outros setores. A agropecuária está submetida à concorrência desleal e predatória praticada pelos países do primeiro mundo. O setor primário precisa de um Estado paternalista, protegendo-o e sinalizando o seu desenvolvimento. O paternalismo é prejudicial quando incentiva setores ineficientes e sem retomo para a sociedade”. (PESQUISA/ENAP - GOVERNABILIDADE, 1994). (RIBEIRO, s.d., p. 71).

Não há, pois, conforme analisado anteriormente, uma percepção clara de que a Dominação, seja na forma de Cordialidade desdobrando-se em Clientelismo-Paternalismo, seja na administração pública apropriando-se do público e usando-o para fins privados por parte de seus atores, dos “fazedores de política”, por meio da Burocracia Patrimonial

Brasileira, está muito entranhada nas impressões e visões de mundo para ser tratada de forma natural.

É o caso, por exemplo, de:

Thomas Skidmore registra que desde a consolidação do modelo interventor, após 1964, o governo mostrou-se sensível às pressões dos empresários, que se queixavam do peso das leis trabalhistas, as quais, segundo os mesmos, os obrigavam a fazer um uso ineficiente da força de trabalho.

[...] Assim acabou-se com a lei da estabilidade no setor privado, compensando-a através da implantação do FGTS, como medida de melhoria da mobilidade fatorial para promoção de um mercado eficiente. (SKIDMORE.T.: 1988, p. 127).

[...] No âmbito das organizações estatais, as propostas de fim da estabilidade, em geral, são acompanhadas de justificativas que relacionam instabilidade ao aumento da produtividade dos serviços. Esta perspectiva, quando unilateral, não permite evidenciar as relações existentes entre as expectativas de demissão no setor público a título de enxugamento da máquina, visando a contenção de gastos do governo – e a abertura de espaços para empreendimentos e novos postos de trabalho no mercado, com reflexos sobre os níveis dos salários.

[...] Ora, numa conjuntura econômica em que o mercado de trabalho mostra-se restrito, uma leitura possível de fazer-se acerca do processo de terceirização, no âmbito das organizações públicas e não obstante os argumentos de promoção da eficácia dos serviços, é de como, por meio desse mecanismo, induz-se à criação de novos empreendimentos e, em consequência, de novos postos de trabalho no setor privado, através da supressão de cargos e de atribuições do setor público.

[...] Sob esse prisma de análise, é possível entrever-se, subliminarmente, uma tendência no discurso dos segmentos que defendem de forma ortodoxa a desestatização, uma disputa por novos espaços no mercado, implícita nas críticas indiscriminadas ao corporativismo e à ineficiência da máquina burocrática, sem maiores considerações sobre a viabilidade política de um projeto nacional de resgate e de modernização do aparato do Estado (RIBEIRO, s.d., pp. 67 – 68).

Isso equivale a revelar que a Burocracia Patrimonial Brasileira, como aparelho de blindagem e manutenção da tanto da Dominação, quanto da própria Cordialidade (que também gera e embasa o Clientelismo-Paternalismo), pode, enquanto “influência da política institucional na rotina do Executivo, na formação da agenda” deste (cf. VIANA, 1996, p. 30), permitir-se da mesma apropriação do público pelo privado à que serve e impedir tanto ativamente, quanto passivamente, seu desmanche por parte de Governos que inexisteriam sem ela.

E essa situação remete a que:

Os discursos apontam perspectivas de mudanças nos padrões de financiamento e de investimento do setor público, cuja sustentabilidade depende da dinâmica do conjunto das variáveis levantadas: mudanças na estrutura política, na relação Estado-cidadãos, a partir de uma nova cultura do serviço público e, fundamentalmente, de mudanças no modelo do desenvolvimento econômico e social, de modo a que o “deslocamento dos espaços administrativos” não se constitua em fator de ameaça às instituições nacionais. Ladislau Dowbor afirma que uma das características que marcam o novo paradigma de Estado e a compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto. (DOWBOR: 1993, p. 8).

Talvez não fosse impróprio acrescentar que a governabilidade, enquanto projeto do conjunto da sociedade, arrola a necessidade de cultivo de um novo ideal de liberdade, coletiva, como elemento fundamental da democracia moderna, o qual depende de uma compreensão e atuação comprometida dos diferentes atores que

conformam o tecido social, competindo entre si no mercado, porem em condições de maior segurança (RIBEIRO, s.d., pp. 72 – 73).

Então, retomando Políticas Públicas como:

- tanto ações, como também programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na atual Constituição da República Federativa do Brasil, e, além desses direitos, outros que não estejam na lei mas possam vir a ser garantidos através de uma política pública, e em leis específicas, constituindo-se em medidas e programas criados pelos governos federal, estadual e municipal dedicados a garantir o bem-estar da população (LENZI, 2018, s.p.);
- disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2010b, apud BRASIL, 2011, p. 16).
- o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74, Apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 04);
- ações que criem condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico de um país (SILVA, 2009, apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 04);
- o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público (GUARESCI, 2004, p. 180, apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 04), e clássica:
- de Laswell: decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, Apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 03, e apud BRANCALEON et al., 2015, p. 02; e cf. AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015, p. 04).

Pode-se, pois, concebê-las como um “deslocamento de espaços administrativos” tanto programado pelos “fazedores de política”, quanto cooptado, e alterado, pelos agentes burocráticos, no caso, patrimoniais-burocráticos, não somente os tecnoburocráticos, com quem e por meio de quem essas políticas são materializadas.

Não é o caso de culpabilizações, mas de entendimento de funcionamento em prol de uma melhor gestão, implementação, manutenção e obtenção de resultados das Políticas Públicas, que, por mais belas e extensas que se mostrem, ou sejam mostradas, nem dão conta de agradar à toda a população, nem de servirem-lhe de modo algum de panaceia.

Então, as Políticas Públicas passam a refletir duas demandas sobre si mesmas: necessitam ser bem planejadas (em planejamentos que as engendrem de forma a não se chocarem nem com os interesses daqueles a quem visem atender, nem dos que as executarão, além de preverem nos mesmos sua manutenção, visto que dependerão desde o início de verbas públicas e as mesmas não são geridas pelos que a materializarão, mas pelos “fazedores de política”, e seus resultados concretos, de modo a não se gerarem Políticas Públicas sobre

ideias que, por mais belas, úteis e o que quer de bom que sejam, não têm ancoragem na Sociedade Brasileira, quer do ponto de vista sistêmico, quer do ponto de vista estrutural, sem contar o sócio-histórico) e a sua reavaliação realística constante, duas coisas pouco comuns na Realidade Brasileira.

#### Sobre Planejamento:

A literatura sobre implementação de políticas públicas foi desenvolvida a partir de 1973, com a publicação do trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) intitulado *Implementação*. A partir deste trabalho, vários trabalhos foram elaborados a partir de debates que vão desde técnicas para estudar e administrar implementação até a sua diferença entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2006, apud (CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 05).

Oliveira (2006:01) analisa a política pública a partir de seu planejamento e argumenta que o processo de decisão político-social é a parte mais importante do planejamento. Para o autor, o planejamento “depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado”.

[...] Dentre as várias visões apresentadas pelo autor, a primeira associa as atividades de elaborar planos ao processo de planejamento. Em outra reconhece o papel da implementação apesar de ainda enfatizar a elaboração de planos como chave primordial para o sucesso das políticas públicas. Numa terceira visão mais moderna procura adicionar um componente de implementação ao plano priorizando alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos, como: monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento como garantia de que as metas serão alcançadas. Outra visão, mais atual, é a chamada de popular ou populista com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos, onde os beneficiários procuram monitorar o projeto, denunciar, acompanhar o processo como um todo (CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 04).

[...] De modo geral, vê-se que é preciso ter uma visão estratégica dos problemas de implementação, incorporando questões críticas como a viabilidade e problemas de coordenação inter-organizacional no momento do planejamento. Se o processo de planejar políticas públicas é complexo, mais complexo ainda é implementá-las de uma forma que agrade a todos. A negociação, tanto explícita como tácita, entre os vários atores tem o seu lugar no espaço que é definido pelas interligações das cinco Cs. Momento este em que sustenta a interação de interesses, estratégias e posições de poder definindo assim em última análise a eficácia da implementação (CARVALHO, BARBOSA, SOARES, 2010, p. 13).

Observa-se o Planejamento tem demandas próprias que nem sempre ficam claras para os agentes que a materializarão, e, mesmo, que a receberão:

Entendida como geração e mobilização de conhecimento — num primeiro momento, mobilização de conhecimento de base científica — para subsidiar (ou para influenciar) o processo de política pública, em especial a tomada de decisão e a formulação de políticas, mas também a implementação e a avaliação (Farah, 2013a), a análise de políticas ocorre, no Brasil, desde a década de 1930, tendo contado com a participação de profissionais de diferentes formações disciplinares (Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013a, 2013 b; Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013). O desenvolvimento dessa atividade a partir de então foi acompanhado por uma progressiva diversificação do locus onde ela se desenvolve e dos atores envolvidos, sem que se tenham configurado, no entanto, um campo de formação autônomo e uma comunidade discursiva com uma agenda própria. O recente boom de cursos de política pública e áreas correlatas — administração pública, gestão pública, gestão social e gestão de políticas públicas —, assim como da produção sobre o tema, sugere uma mudança nesse quadro, com a institucionalização de um novo campo —

o “campo de públicas” — que tem na análise de políticas orientada para a prática um de seus componentes centrais (FARAH, p. 964 – 965).

Isso não se choca necessariamente com a Dominação, sequer com o Clientelismo-Paternalismo, ou com a Burocracia Patrimonial Brasileira, antes são desdobramentos dos mesmos: do Paternalismo Suave (tomado como momentos e situações em que a intervenção dos “fazedores de política” é de fato necessária e não mera ação para apropriação do público pelo privado), e da Burocracia Patrimonial Brasileira por conta de sua nata tecnoburocrática sem a qual ela perderia total e vitalmente sua essência.

Não se tratam, pois, nem de avanços, no ponto de vista de superação dos entraves gerados pelo Clientelismo-Paternalismo ou pela Burocracia Patrimonial Brasileira, nem um abrandamento da Dominação que se materializa pelos mesmos, mas uma forma de auto-reelaboração visando sobrevivência, e assim ocorre a entrada em cena dos tecnoburocratas enquanto da burocracia meritocrática profissional e universalista, que tende a abrandar a histórica ineficiência da Burocracia Patrimonial Brasileira:

Diversos trabalhos apontam também outra dimensão do processo de constituição da moderna burocracia brasileira a partir de 1930: a relativa à participação dos burocratas no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Draibe, 1985; Bariani, 2010; Loureiro; Olivieri e Martes, 2010). Abrucio, Pedroti e Pó (2010) destacam, no modelo daspiano, o fato de a criação da burocracia meritocrática, profissional e universalista estar vinculada ao papel exercido por essa burocracia — o de promotor do desenvolvimento por meio de políticas. Segundo esses autores, a burocracia instituída na década de 1930 no país: “[...] tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala” (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010: 36; grifo dos autores). (FARAH, 2016, p. 965).

[...] A formação da burocracia técnica e das elites foi objeto, ela própria, de políticas governamentais (Fávero, 2006; Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013). Tratava-se de formar quadros capazes de formular e implementar políticas, uma formação voltada, portanto, não apenas aos meios, mas também aos fins da ação estatal. Essa formação não se configurou, porém, como um campo disciplinar único, mas sim como formação em várias disciplinas capazes de contribuir para os desafios dos diferentes setores de atuação estatal. Além da formação de administradores públicos (Warlich, 1967; Fischer, 1984; Coelho, 2006), a formação incluiu áreas como economia, engenharia, medicina, sociologia e direito, capazes de contribuir para o esforço do desenvolvimento e para a formulação e implementação de políticas. Gustavo Capanema, ministro da Educação e Saúde entre 1934 e 1945, explicitou o desafio de formação em várias áreas e o propósito de preparar uma elite ao mesmo tempo técnica e diretiva:

A elite que precisamos formar [...] será o corpo técnico, o bloco formado de *especialistas em todos os ramos de atividade humana*, com capacidade para assumir, em massa, cada um no seu setor, *a direção da vida do Brasil*. [Schwartzman, Bomeny e Costa, 2000:223; grifo nosso].

Tratava-se, portanto, de processo distinto do ocorrido nos EUA nos anos 1960, em que se procurava formar, de modo unificado, servidores públicos para o exercício da atividade de análise, entendida como diagnóstico de problemas e formulação de alternativas para subsidiar a decisão por parte de políticos.

[...] Aqui, o esforço unificado de formação era orientado para atividades-meio, nos “treinamentos” oferecidos pelo Dasp, num primeiro momento, e, num segundo momento, pela formação propiciada pela FGV e por outras universidades (Fischer, 1984; Farah, 2011). (FARAH, 2016, p. 966).

Mas, mesmo assim, cumpre lembrar:

[...] Ladislau Dowbor afirma que uma das características que marcam o novo paradigma de Estado e a compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto. (DOWBOR: 1993, p. 8).

Talvez não fosse impróprio acrescentar que a governabilidade, enquanto projeto do conjunto da sociedade, arrola a necessidade de cultivo de um novo ideal de liberdade, coletiva, como elemento fundamental da democracia moderna, o qual depende de uma compreensão e atuação comprometida dos diferentes atores que conformam o tecido social, competindo entre si no mercado, porém em condições de maior segurança (RIBEIRO, s.d., pp. 72 – 73).

E por conta disso:

No percurso desde a década de 1930 até o presente, também a audiência se diversificou. Ela não se restringe mais ao tomador de decisão, mas inclui uma multiplicidade de atores que recorrem ao conhecimento técnico seja para a elaboração de propostas que visam influenciar a formulação de políticas, seja para participar do processo de implementação e de avaliação (FARAH, 2016, pp. 972 – 973)

E essas audiências, em face do novo paradigma de Estado e a compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto, entram em contato com o que subjaz e envida Governança, Governabilidade e Accountability e, assim, fazem desenvolverem-se no Brasil, praticamente batendo de frente com o Clientelismo-Paternalismo e a Burocracia Patrimonial Brasileira, e a Dominação e Cordialidade tradicionais nas raízes das mesmas, por conta de cobranças até então não praticadas no Brasil: de avaliação e de manutenção das Políticas Públicas e da efficientização das mesmas:

Isso porque, há extrema dificuldade em se alcançar a eficiência na administração pública se não houver canais que estimulem a aproximação dessas partes. Afinal, [...]

governar é permitir também que o cidadão possa interferir e controlar o “seu patrimônio”, para tal, é necessário de instrumentos que permitam essa execução. Para isso, visualiza-se a governabilidade como meio de efetividade dessa execução, pois diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses a tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoado a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 64).

Dessa forma, depreende-se que a batalha da governabilidade está pautada pela busca de articulação entre os diversos atores da sociedade e os inúmeros níveis de governo, reunindo-os em um objetivo comum a ser perseguido por todos.

[...] Afinal, a capacidade de articular-se em alianças políticas e pactos sociais alicerça-se em termo crítico para a viabilização dos objetivos do Estado, uma vez que o que se procura é a conciliação de interesses, reduzindo os atritos e, conseqüentemente, aumentando a governabilidade (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, p. 232).

Sim, “Batalha da Governabilidade”, iniciada pela judicialização das Políticas Públicas:

A judicialização das políticas públicas está prevista no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 70, Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Ou seja, todos os âmbitos administrativos, bem como todos os poderes devem estar submetidos a controles de fiscalização, correção e orientação, a serem realizados pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

[...] Dessa forma, a administração pública está amplamente sujeita a controles, uma vez que não tem a titularidade dos bens que administra, a qual pertence ao povo; assim, indubitável que o gestor da Administração Pública deve prestar contas de sua atuação aos órgãos competentes e também à sociedade.

[...] A judicialização das políticas públicas dá-se a partir da consolidação da accountability horizontal, mediante fiscalização mútua entre os Poderes, bem como por meio de outras agências governamentais que são responsáveis por monitorar o poder público, tais como os tribunais de contas. Uma vez que o administrador público necessita responder em termos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

[...] Nesse diapasão, é a partir da intervenção do Judiciário em políticas públicas juntamente com os outros poderes que se efetivam os direitos fundamentais sociais, alcançando-se a democracia, isso porque, em caso de omissão do governo na realização dos direitos sociais, o Judiciário deve determinar que esse implemente políticas públicas progressivas razoáveis, assegurando o bem comum.

[...] Dessa forma, para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, a judicialização de políticas públicas deve ser um imperativo, sendo certo que a comunicação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possibilita que esses dois primeiros tomem conhecimento das necessidades mais urgentes da população, que na maioria das vezes é abandonada nos debates políticos do cotidiano, e buscar, de tal maneira, contíguo à proteção garantida maioria possível (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, p. 232 – 233).

Essa judicialização leva à cobrança pela avaliação constante (Accountability Horizontal, mediante fiscalização mútua entre os Poderes, bem como por meio de outras agências governamentais que são responsáveis por monitorar o poder público, tais como os tribunais de contas), pela manutenção correta (Accountability Vertical, sobre a atuação de órgãos e agentes que materializam e executam) e pela eficiência das Políticas Públicas, desde sua gestação (o que leva os “fazedores de política” a optar por esta e não aquela, e ao quanto e como investir em cada uma delas) até suas implementação e necessárias, mas ainda pouco trabalhadas (embora necessárias, pouco vistas), avaliação, manutenção, realinhamento e efficientização:

Em um Estado Democrático de Direito, o administrador público não deve responder apenas em termos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, mas também em termos de eficiência. Sendo assim, é imperioso à associação dos instrumentos da democracia participativa com a eficiência na gestão pública, isso porque todos os cidadãos pertencentes a uma sociedade democrática procuram alcançar a eficiência do sistema estatal, se não o fosse, não haveriam deixado seu Estado natural (anarquia) pelo bem comum da sociedade.

Assim, “[...] a participação popular numa relação direta entre administradores – administrados, sem interlocutor, é condição fundamental para a configuração dos instrumentos democráticos de participação popular como mecanismos emancipatórios” (CORRALO, 2004, p. 40). Afinal, é imprescindível que se ouça o clamor do povo, que se aproxime dos jurisdicionados, para que assim as medidas tomadas sejam eficientes. Até mesmo porque a eficiência pode conduzir à deslegitimação de atos ineficientes, ou seja, “o princípio da eficiência consistiria

portanto num parâmetro de controle da estupidez administrativa” (BENTO, 2003, p. 148).

Ocorre que, para o alcance da eficiência, se faz necessário que o Estado crie mecanismos que possibilitem a efetivação da participação popular, disponibilizando instrumentos de consolidação da democracia participativa, sejam eles vinculantes, sejam não vinculantes (plebiscito, referendo, iniciativa de leis, conselhos deliberativos, conselhos consultivos, ouvidorias, orçamentos participativos, audiências públicas, consultas públicas, fóruns, conferências e pactuações com a sociedade civil).

Ou seja, o Estado deve reformular sua maneira de administrar e prestar serviços, com intuito de aprimorar a eficiência da atividade estatal e fixá-la em maior conformidade com os interesses dos cidadãos, visto que há praticamente impossibilidade de eficiência na administração pública, uma vez ausente mecanismos que incentivem a aproximação dessas partes (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, pp. 228 - 229).

A participação popular numa relação direta entre administradores-administrados, sem interlocutor, como condição fundamental para a configuração dos instrumentos democráticos de participação popular como mecanismos emancipatórios, que Corralo, 2004, p. 40 (apud Ribczuk e Nascimento p. 228) expõe, não é per se antídoto contra Clientelismo-Paternalismo, Burocracia Patrimonial Brasileira, ou a Cordialidade e a Dominação que os mantém e mantém-se dos mesmos, mas constitui um fator de superação significativo para o momento histórico da Sociedade Brasileira:

A fiscalização do poder público é indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito, os cidadãos devem ter acesso às contas públicas e os administradores devem ser responsabilizados por elas. Atualmente, a fiscalização se dá por meio do accountability horizontal e vertical. Segundo O’Donnell (1998, p. 10), accountability horizontal pode ser definida como sendo

[...] a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais... pois este tipo de accountability para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais.

Observa-se que os responsáveis pela accountability horizontal seriam as agências estatais, que devem funcionar rotineiramente com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

De acordo com O’Donnell (1998, p. 10, tradução nossa),

[...] accountability vertical, refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, Ongs, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. É o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da accountability vertical, este conceito abrange as ações da sociedade e imprensa para fiscalização e exposição dos atos das autoridades públicas.

Assim sendo, para que a accountability se fortaleça, vindo a efetivar-se no contexto brasileiro, é indispensável a cobrança perante as autoridades públicas por parte da população, que deve exigir transparência e prestação de contas acerca das atividades exercidas pelos diversos níveis de governo. Afinal, segundo Augustinho Vicente Paludo (1999 apud Ana Campos, 2012, p. 146), “[...] somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para o accountability. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

[...] O acesso à informação é um dos arrimos da gestão pública democrática, o qual inclusive foi consagrado pela Constituição da República de 1988, que garantiu o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5, XXXIII, Constituição Federal de 1988). (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, pp. 229 – 230).

A fiscalização, legalizada, do Poder Público enquanto Accountability Vertical (vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONGs/Organizações Não Governamentais, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos; o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes) requer, pois, Publicidade (acesso à informação é uma das vigas-mestras da gestão pública democrática, conforme consagrado pelo Artigo 5.º, XXXIII, da Constituição da República de 1988, que, assim, garantiu o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado) e Transparência como garantia da observância do princípio da publicidade.

E para que tais Publicidade e Transparência possam ser usadas de acordo com os princípios que Governança, Governabilidade e Accountability demandam na atual Sociedade Brasileira que transparência de fato signifique “o desejo de disponibilizar informações que sejam do interesse de todas as partes envolvidas e não apenas aquelas impostas por leis ou regulamentos” (Bernini, 2018, p. 02), e que:

O Estado, com efeito, não pode ser concebido como entidade monolítica executora de um projeto invariável, mas necessita ser percebido como um sistema em fluxo permanente, um espaço de interlocução sobre o qual repercutem, diferentemente, princípios, normas, filosofias e valores, bem assim as próprias necessidades e contradições da sociedade (PIRES, 2005, p. 141-192). Isso porque, há extrema dificuldade em se alcançar a eficiência na administração pública se não houver canais que estimulem a aproximação dessas partes (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, p 232).

Faz-se necessária a institucionalização de instrumentos para garantia do direito de acesso à informação pública, de forma que ocorram o fortalecimento da democratização do Estado e o conseqüente aprofundamento da accountability.

[...] Uma das medidas tomadas pelo constituinte originário foi a promulgação da Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, e que deve ser compreendida como conseqüência dos numerosos debates acerca da teorização sobre governança democrática, além de uma compreensão de cidadania que progrediu consideravelmente.

[...] A efetividade do direito de acesso à informação deve delimitar-se pelo princípio da boa-fé e critério de moderação a ser verificado nos processos de positivação, aplicação e interpretação da norma jurídica garantidora do acesso, alcançando, assim, os preceitos do texto constitucional que ampara a demanda do cidadão como parte de uma coletividade empenhada na formação de uma institucionalidade democrática e legítima.

[...] Uma vez que “Estado Democrático de Direito: modelo estruturado, fundamentalmente, na conformação de uma vontade geral, conciliadora da vontade

do indivíduo e da vontade do Estado” (PIRES; COSTA, 2012, p. 72). Afinal, a transparência proporciona a autonomia do cidadão, o que na seara estatal serviria como instrumento de consolidação de direitos, uma vez que seria a “resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade (Sociedade, segundo Mello [2012, p. 61] “etnificada juridicamente no Estado”) e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2012, p. 62).

[...] O direito à participação acentua a atual configuração democrática constante na Constituição Brasileira, não apenas vinculada com a democracia representativa, mas também cingida à democracia participativa, motivo pelo qual se busca um Estado Democrático de Direito. Dessa forma, pressupõe-se que a partir do alcance da democracia participativa concretiza-se uma administração gerencial, eficiente, eficaz, transparente e responsável (RIBCZUK e NASCIMENTO, 2015, p 231).

Parece não ser exagero analisar que a Lei n.º 12.527/2011 (BRASIL, 2011), Lei de Acesso à Informação Pública, não é, e nem será, o divisor de águas entre a Sociedade da Cordialidade e da Dominação, seja na forma usual de Clientelismo-Paternalismo, seja de Burocracia Patrimonial Brasileira, para um Estado Democrático de Direito Brasileiro que o seja Estado Democrático de Direito Brasileiro mais do que no seu simples e burocrático nome.

Assim, retoma-se que não se trata de ver, antever, propor ou prever “revoluções” ou outros tipos de ações congêneres (como poderes especiais a governantes, o que gerou Hitler, ou intervenções milites, como a que gerou os Governos Militares e suas consequentes recessão, endividamento externo e inflação incontroláveis, sequer ações de anarquia ou de eleição de líderes populistas e carismáticos) ou outras utopias ditas emancipatórias, libertadora, “camponesas” (?), ou de superação, mas, reforçando este ponto de vista, de perceber coletiva e ativamente, mais do que individual e passivamente, que há mais do que um incômodo tanto contra as tradicionais formas de Dominação, que entravam as boas práticas de Governança, Governabilidade e Accountability, como em favor da superação desses entraves e, pois, dessas mesmas boas práticas de Governança, Governabilidade e Accountability.

Isso é consequência do próprio desgaste, interno e externo, de uma Dominação alheia aos de que se nutre para manter-se, e, pois, parte do desenvolvimento da Sociedade Brasileira em contato com as demais sociedades e, como levantado no início desta Introdução, pelas mesmas cobrado das elites brasileiras como forma de serem incluída ativamente entre as nações dominantes, ao mesmo tempo que uma força social que faz essas elites precisarem passar a serem mais do que simples promotoras de Políticas Públicas e mais Políticas Públicas da forma convencional, que é a sem solução de continuidade e para apenas apaziguar aos conflitos sociais e dominar a realidade econômica dos quais conflito e realidade essas mesas elites emergiram, visto que, se continuarem agindo assim, serão vítimas de novos conflitos

sociais e realidade econômica para os quais tal proceder que mantêm e sobre o qual se mantêm não será mais suficiente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto na Introdução, este trabalho procurou levantar os problemas no elenco, proposições, gestação, implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando chegam a estas duas últimas fases) das e nas ações dos Governos Brasileiros que subjazem às questões de gestão e/ou de economia, caracterizando-se, embora não se haja no mesmo tratado desse mérito, mas como sociais, políticos, estruturais e/ou conjunturais da Sociedade Brasileira, mormente a respeito das Políticas Públicas no Brasil, os quais problemas, sem neste momento tocar no mérito de serem sociais, políticos, estruturais e/ou conjunturais, bem como também o apontamento de suas possíveis soluções constituíram-se no objetivo e na essência deste trabalho e, em cima disto, dos diálogos interfontes perquiridos por este trabalho como um todo.

Sobre esse objetivo e delimitação, sem utilização de ilustrações, gráficos, tabelas, abreviaturas, siglas, símbolos, nem apêndices ou anexos, mas, somente, de diálogo entre e com citações literais que expressam o desenvolvimento das respostas às indagações aqui levantadas como Problema e explanadas por autores que já trabalharam sobre as mesmas e suas possíveis respostas para aqui formarem um corpus analítico sobre Políticas Públicas, alguns de seus problemas e as possíveis soluções aos mesmos, foram lançadas as seguintes questões:

- O que são Políticas Públicas (e elas se distinguem e/ou conectam-se de alguma forma com Políticas Sociais)?

- O que é Clientelismo? Ele é benéfico ou maléfico para as Políticas Públicas e sua gestação e implementação? Ele tem facetas, desdobramentos dignos de nota quanto à sua atuação? O que o pode estar embasando?

- O que é Burocracia Patrimonial Brasileira? Ela é benéfica ou maléfica para as Políticas Públicas e sua gestação e implementação? Ela tem facetas, desdobramentos dignos de nota quanto à sua atuação? O que a pode estar embasando?

- O que são, de onde vêm e para vêm Governança, Governabilidade e Accountability? No que podem contribuir para a gestação, implementação e manutenção eficiente e efetividade das Políticas Públicas?

- Existem, evidenciando preocupação e análise crítica acadêmica-científica, autores que já trataram desses assuntos?

- Em face ao que foi encontrado já escrito e publicado sobre as questões acima, o que se pode inferir e, na sequência, sugerir a respeito das Políticas Públicas em face ao

Clientelismo e à Burocracia Patrimonial Brasileira enquanto problemas enfrentados pelas mesmas Políticas Públicas desde suas eleição e gestação até suas implementação e manutenção e quanto à superação das mesmas?

Num primeiro momento, percebe-se que há inúmeros autores trabalhando há décadas sobre esses tópicos, e, principalmente, investigando criticamente e analisando inclusive sobre situações concretas os conteúdos mesmos dessas questões, o que permite nesse primeiro momento, percebe-se mudanças entre o quadro passivo apontado na Introdução que precede à entrada em cena no Brasil das Políticas Públicas enquanto ações conscientes e ordenadas a partir dos primeiros momentos da populista (apaziguadora de tensões amplas e destruidora de focos de tensão) Ditadura Vargas (1930-1945), e o quadro que começa a esboçar-se neste momento.

Então, sobre “O que são Políticas Públicas (e elas se distinguem e/ou conectam-se de alguma forma com Políticas Sociais)”, observou-se que ainda há imprecisão quanto à formulação de uma resposta simples, antes vários autores têm visões alicerçadas em pesquisas e realizadas distintas, embora se evidencie que as Políticas Públicas enquanto ações governamentais direcionadas no sentido de reposicionar o Governo acima de conflitos sociais e da realidade econômica que eclodiram e marcaram décadas e séculos desde o Setecentos (século XVIII) e dos quais emergem tal Estado, tais Governos, para perceber e localizar as causas e bases desses mesmos conflitos sociais e realidade econômica no intuito de oferecer alternativas às sociedades para, em favor da continuidade desses mesmos Governos, evitar eclosão de novos conflitos e tornar a realidade econômica menos propiciadora dos mesmos, abrangem, ainda que de modo inespecífico, a partir do ponto comum Proteção Social, as assim chamadas Políticas Sociais e conformam-se como ações e práticas governamentais em direção à atenção das demandas das populações que governam.

A respeito de “O que é Clientelismo? Ele é benéfico ou maléfico para as Políticas Públicas e sua gestação e implementação? Ele tem facetas, desdobramentos dignos de nota quanto à sua atuação? O que o pode estar embasando?”, o trabalho não se aprofundou na questão de o mesmo ser “benéfico ou maléfico” para o elenco e proposições, gestação, implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando chegam a estas duas últimas fases) das e nas ações dos Governos Brasileiros, e, pois, das Políticas Públicas.

Também observou que o mesmo se desenvolve junto com o Paternalismo e os dois são formas externas da Cordialidade brasileira como sendo a excessiva aproximação de uma pessoa com relação à outra, como forma de burlar os pressupostos distintos que vigoram nas esferas pública e privada, muito presente na formação do estado brasileiro permeando nas

Políticas Públicas enquanto ações Governamentais como um poder político-administrativo de origem historicamente clânica, cartorial e/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; recrutamento de funcionários e gestores a partir do ambiente do clã, da família ou das relações de compadrio; e o clientelismo como conteúdo primordial das relações entre o Estado e a sociedade com dois lados que alimentam um ao outro: o Paternalismo do Governo e dos seus agentes antes os atendidos pelas Políticas Públicas, e o Clientelismo dos atendidos em aceitando tal Paternalismo – aceitando ao ponto de não se evidenciarem ações nas quais esses atendidos, ao serem mal atendidos, não se unem para pressionar, pelos meios legais (Poder Judiciário e Poder dos Meios de Comunicação em Massa), mas partem para ações individuais, aceitando serem clientes dos agentes diretos (os executores) e indiretos (os “fazedores de política”) das Políticas Públicas.

No tocante a “O que é Burocracia Patrimonial Brasileira? Ela é benéfica ou maléfica para as Políticas Públicas e sua gestação e implementação? Ela tem facetas, desdobramentos dignos de nota quanto à sua atuação? O que a pode estar embasando?” também não se focou exatamente em ela ser “benéfica ou maléfica”, para o elenco e as proposições, gestação, implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando chegam a estas duas últimas fases) das e nas ações dos Governos Brasileiros, e, pois, das Políticas Públicas, mas no fato de ser a mesma, em par com a dupla Clientelismo-Paternalismo, formas de manutenção de status quo de elites que tratam tradicionalmente a administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante sob uma concepção personalista de autoridade, que se concretiza não raro por práticas de “apropriação privada” das instituições públicas e por recrutamento de funcionários e gestores a partir do ambiente do clã, da família e/ou das relações de compadrio e, mediante a Cordialidade do homem brasileiro, de paternalismo-clientelismo, alterando profunda e essencialmente as ações dos Governos Brasileiros, e, pois, das Políticas Públicas em todos os seus momentos: do elenco e das proposições e gestação às implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando essas políticas chegam efetivamente a estas duas últimas fases).

A respeito de “O que são, de onde vêm e para vêm Governança, Governabilidade e Accountability? No que podem contribuir para a gestação, implementação e manutenção eficiente e efetividade das Políticas Públicas”, levantou-se que Governabilidade é termo empresarial que é usado para definir a capacidade de um governo identificar necessidades e anseios sociais e transformá-los em Políticas Públicas que produzam resultados na sociedade,

dando respostas efetivas aos problemas que pretende enfrentar, dela derivando o conceito de Governança, que, também empresarial, foca a capacidade técnica, concreta, de ação que o Estado possui para implementação das Políticas Públicas e no atingimento dos objetivos coletivos, envolvendo ambas, para sua efetividade, a Accountability.

Nesses termos, vale dizer que Governabilidade são as condições políticas, a capacidade e legitimidade que um governo tem, estando vinculada à capacidade mesma ação do governo em si, de “poder conseguir governar”, e, pois, as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses.

Em face a isso, Governança engloba necessariamente a capacidade estatal de penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões e, em forte relação com esta primeira característica, sua *responsivines* (capacidade de realizar metas coletivas e responder às preferências dos cidadãos por meio das Políticas Públicas postas em prática), as quais capacidades balizam a relação entre estado e sociedade.

E em face a Governabilidade e Governança, Accountability se apresenta como a capacidade de “prestar contas” e/ou “a capacidade de se fazer transparente” e também a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo ou à transparência nas ações públicas, dizendo respeito a uma gestão pública transparente, que abrange a obrigação do governo em prestar contas, e em responsabilizar-se pelos seus atos, e conseqüentemente pelos resultados gerados por eles, possibilitando que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que geram impactos em toda a sociedade, o que, em face à História Política do Brasil, seja recente, seja de longa duração, ainda é algo inteiramente novo e desconhecido, ainda porque Accountability abarca a relação entre o administrador público e a sociedade civil, realçando que o administrador público administra bens pertencentes à coletividade e, pois, deve prestar contas, responsabilizando-se pelos seus atos e conseqüentes resultados obtidos, o que está totalmente vinculado com os valores de um Estado Democrático de Direito.

Neste trabalho utilizou-se apenas da distinção entre a Accountability Horizontal e a Accountability Vertical que é o controle dos cidadãos, de forma ascendente, dos seus governantes (mediante o voto em representantes), mesmo nas formas de democracia semidireta (como plebiscitos) ou ainda pela utilização do controle social (como Poder Judiciário, Ministério Público, Ombudsmen, Pequenas Causas, ECA e Vara da Infância e Juventude, Estatuto do Idoso, Portal Transparência, o Advogado fornecido pela OAB, etc.) e

já a Accountability Horizontal é a que se efetiva mediante a fiscalização mútua entre os Poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas.

E também que há uma evidência que aquilo que foi questionado e solicitado, conforme a tradição colonial de país não central, dos Governos Brasileiros por agentes financeiros dos governos dos países centrais (as missões financeiras de 1924 a 1931, mormente a Niemeyer, que parece ter surtido mais efeito, embora, mesmo assim, muito pouco, como incruento à adoção e realização de práticas de Políticas Públicas), hoje também é questionado e solicitado, para além do Clientelismo-Paternalismo e do poder coercitivo (como uso das Forças Armadas e Policiais, como nas ditaduras de Vargas, 1930 – 1945, e dos Governos Militares de 1964 – 1985) da Burocracia Patrimonial Brasileira (a mesma dos tristemente sempre lembrados jagunços e das esquecidas forças públicas e, mesmo, polícias militares estaduais que já foram verdadeiros exércitos das elites entrincheiradas nas antigas províncias feitas por e para elas mesmas em Estados que já formaram os Estados Unidos do Brasil), dos governos e governantes.

Obviamente ainda há outros meios pelos quais a Dominação por trás da dupla Clientelismo-Paternalismo e da Burocracia Patrimonial Brasileira mantém-se e tende a manter-se, mas já não é mesma que foi encontrada entre 1924 e 1931, e não apenas pela troca de seus agentes, mas também pela perda de força deles, tanto por conta de pressões externas que os mesmos julgavam conhecer e dominar, quanto por meio da má gestão (caso dos Governos Militares forçarem a poupança pró-ações governamentais e ao mesmo tempo nem conseguir tais ações, nem evitar recessão, inflação e endividamento externo descontrolados, como de seu sucessor civil, Fernando Collor, não menos apropriando-se do bem público como se fosse seu pessoal, ao sequestrar as poupanças de milhões de poupadores captadas pelas gestões anteriores).

E quanto à questão “Em face ao que foi encontrado já escrito e publicado sobre as questões acima, o que se pode inferir e, na sequência, sugerir a respeito das Políticas Públicas em face ao Clientelismo e à Burocracia Patrimonial Brasileira enquanto problemas enfrentados pelas mesmas Políticas Públicas desde suas eleição e gestação até suas implementação e manutenção e quanto à superação das mesmas?”, pode-se responder que a formação de atores políticos afinados com Governança, Governabilidade e Accountability, como o Poder dos Meios de Comunicação em Massa e Imprensa, o Poder dos Meios de Comunicação Social (chamados “Mídias Sociais”), os Sindicatos (desde que livres e não cooptados como “orgânicos” de entidades ditatoriais paralelas e tendenciosas ao Poder, e nem

mantidos com verba pública, pelo Imposto sindical), o Poder Judiciário (desde que livre do entulho de Clientelismo-Paternalismo e Burocratas Patrimoniais que o permeia e torna difícil as ações efetivas contra o pares de tal entulho: os políticos corruptos oriundos das mesmas castas), Ministério Público (*idem*), Ouvidorias Internas, Ombudsmen, Pequenas Causas, ECA e Vara da Infância e Juventude, Estatuto do Idoso, Portal Transparência, o Advogado fornecido pela OAB, etc., tem surgido como, sempre em conjunto e, melhor seria, por atores coletivos atentos e “agressivos”, cobradores, e não mais individuais e passivos, alternativa viável para enfrentamento pacífico porém efetivo para os problemas que entravam o elenco e as proposições, gestação, implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando chegam a estas duas últimas fases) das e nas ações dos Governos Brasileiros, e, pois, das Políticas Públicas em real benefício, pois, da população em geral e não somente de grupos específicos.

Assim, retomando, ainda há muito que se trabalhar em prol do avanço transformação primeiro de atores individuais e passivos em coletivos atentos e “agressivos”, cobradores, para materializar os avanços políticos e históricos que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 abriu para as boas práticas (do ponto de vista da democracia e da representação democrática como otimizações do Estado Brasileiro e suas práticas) de Governança, Governabilidade e Accountability necessários ao início e desenvolvimento da transição do Estado Brasileiro tradicional para o Estado Democrático de Direito Brasileiro, especialmente para que o Estado Brasileiro, enquanto população (Clientes e reféns da Cordialidade e da dependência dos agentes materializadores passivos e ativos da Burocracia Patrimonial Brasileira) e seus “fazedores de política” (enquanto senhores paternais e dos aparelhos e aparelhamento da Burocracia Patrimonial Brasileira), aceite e, após aceitar, passe a procurar a superação de suas faltas de capacidade de gerir e implementar Políticas Públicas e de ser responsivo em relação às preferências dos cidadãos e às metas coletivas formuladas no jogo político, lembrando que tais falhas são, em parte significativa, manifestação de choques entre a tradição de Clientelismo-Paternalismo e de Burocracia Patrimonial Brasileira, mantidas e mantenedoras da Cordialidade e da Dominação que caracterizam tal Estado Brasileiro, em face às demandas nacionais e internacionais que têm, desde o final do século XX, reconfigurado e ressignificado preferências dos cidadãos e metas coletivas formuladas no jogo político.

Sobre isso, ainda há muito que se trabalhar em prol dessa transformação, porém parece também inegável que a mesma seja, junto com a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, parte de um grupo de marcos de boas práticas (do ponto de vista

da democracia e da representação democrática como otimizações do Estado Brasileiro e suas práticas) de Governança, Governabilidade e Accountability necessários ao início e desenvolvimento da transição do Estado Brasileiro tradicional para o Estado Democrático de Direito Brasileiro, especialmente para que o Estado Brasileiro aceite e, após aceitar, passe a procurar a superação de suas faltas de capacidade de gerir e implementar Políticas Públicas e de ser responsivo em relação às preferências dos cidadãos e às metas coletivas formuladas no jogo político, lembrando que tais falhas são, em parte significativa, manifestação de choques entre a tradição de Clientelismo-Paternalismo e de Burocracia Patrimonial Brasileira, mantidas e mantenedoras da Cordialidade e da Dominação que caracterizam tal Estado Brasileiro, em face às demandas nacionais e internacionais que têm, desde o final do século XX, reconfigurado e ressignificado preferências dos cidadãos e metas coletivas formuladas no jogo político interno e externo.

Cumpra, então, assim ressaltar que somente a tomada de consciência, primeiro individual, mas para além do passivo e acrítico tradicional, da existência e causas dos problemas que afetam a efetividade das Políticas Públicas do e no Brasil para além da simples aceitação do Clientelismo-Paternalismo (folclorizado em coisas como “bom senso”, “arroz com feijão bem feito e só”, “quando você for chefe da tua secção, pois aqui mando eu”, “é pegar ou largar”, “jeitinho brasileiro”, entre outros chavões) e da Burocracia Patrimonial Brasileira (folclorizada como “rouba mas faz”, “foi para o partido”, “não tem nada no meu nome”, “não me lembro, mas eu não estava em cargo algum”, “sempre foi assim”, “é assim em todo mundo”, “esqueçam tudo que escrevi”, entre outras) como situações postas, e em função da apropriação, também além do simples individual passivo e acrítico tradicional, das boas práticas de governo, hodiernamente chamadas de Governança, Governabilidade e Accountability necessários ao início e desenvolvimento da transição do Estado Brasileiro tradicional para o Estado Democrático de Direito (modelo estruturado, fundamentalmente, na conformação de uma vontade geral, conciliadora da vontade do indivíduo e da vontade do Estado) Brasileiro, e, pois, soluções possíveis para os problemas brasileiros que afetam o elenco e as proposições, gestão, implementação, manutenção, avaliação e efetivação (quando chegam a estas duas últimas fases) das e nas ações dos Governos Brasileiros, e, pois, das Políticas Públicas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **A missão Niemeyer. Revista de Administração de Empresas**. vol. 14 n. 4. São Paulo July/Aug. 1974 (Print version ISSN 0034-7590). Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901974000400001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901974000400001)> ([http:// dx.doi.org/10.1590/S0034-75901974000400001](http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901974000400001)). Acessado em 01 jun. 2018, 02:31.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. Revista Agenda Política**|Vol.3 – n.2 – julho/dezembro – 2015 | ISSN: 2318-8499. Disponível em < <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67> >, acessado em 12 mai. 2018, 21:32.

ANDRADE, Flavio. Governança x Governabilidade: diferenças objetivas. Portal Comunidade ADM, artigo publicado em 8 de dezembro de 2010. Disponível em < <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/governanca-x-governabilidade-diferencas-objetivas/50502/>>, acessado em 08 mai. 2018, 00:53.

BERNINI, Eduardo. “Governança e Governabilidade”. Brasil Energia. Rio de Janeiro, 03 de janeiro de 2018. Disponível em < <http://gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/IFES/BV/bernini3.pdf> >, acessado em 28 mai. 2018, 03:01.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BRANCALEON, Brígida Batista, et al. Grupo 2. **Políticas Públicas: conceitos básicos - Material Didático para Ensino a Distância**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações. Disciplina de Didática. Abril – 2015.

BRASIL. Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Cartilha). Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Apud RIBZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. **Governança, Governabilidade, Accountability e Gestão Pública: Critérios de Conceituação e Aferição de Requisitos de Legitimidade. Revista Direito Mackenzie** v. 9, n. 2, p. 218-237. jul./dez. 2015.

BRASIL, Cíntia Fernanda. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: Estudo de Caso do Município de Juranda/PR**. Monografia de Especialização. Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Especialização em Gestão Pública Municipal. Curitiba, 2011. Disponível em < [http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1142/1/CT\\_GPM\\_I\\_2011\\_17.PDF](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1142/1/CT_GPM_I_2011_17.PDF) >, acessado em 29 mai. 2018, 03:8.

BRASIL, **Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 30 mai. 2018, 20:20.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública na Construção do Brasil**. Este ensaio é a versão ampliada do trabalho “Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil” publicado na Revista de Sociologia e Política, 2007, n. 28: 9-30. Disponível em < <http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf> >, originariamente publicado em jun. de 2008, acessado em 31 mai. 2018, 00:07.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de Política Pública: uma Abordagem Teórica e Crítica**. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur. “Balance y prospectiva da la Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América del Sur”. Mar del Plata, 08, 09 y 10 de diciembre de 2010. Disponível em < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C7%C3O%20DE%20POL%C3%92TICA%20P%C3%BABLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%C3%92RICA%20E%20CR.PDF?sequence=1>>, acessado em 30 mai. 2018, 22:31.

COELHO, Ricardo Correa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

CORRALO, G. da S. O Município brasileiro: entre a dominação e os novos instrumentos de participação popular em busca de uma administração participativa. In: CORRALO, G. da S. (Org.). **Estudos de teoria do estado: novas perspectivas do Estado Democrático de Direito**. Passo Fundo: UPF, 2004. Apud RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. Governança, Governabilidade, Accountability e Gestão Pública: Critérios de Conceituação e Aferição de Requisitos de Legitimidade. Revista Direito Mackenzie v. 9, n. 2, p. 218-237. jul./dez. 2015.

DOWBOR, L. **Governabilidade e descentralização**, [s.l.: s. n], 1993. Apud RIBEIRO, Sheila Maria Reis (técnica da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP). Paternalismo de Estado: Governabilidade e Contrato Social em Questão – Discursos de governabilidade: atores e perspectivas. RSP – ENSAIO, pp. 55 – 74. S.d. Disponível em < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/743/589>>, acessado em 01 jun. 2018, 29:27.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Vol. 1, 15. ed., São Paulo: Globo, 2000.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”**. Artigo recebido em 17 jun. 2015 e aceito em 5 jul. 2016. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/0034-7612-rap-50-06-00959.pdf>> (DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>), acessado em 23 mai. 2018, 23:59.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurelio Século XXI Escolar: o minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. rev. ampl.. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FOUCAULT, Michel. **A ética do cuidado de si como prática de liberdade**. In: M. B. Motta (Ed.), *Ética, sexualidade, política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

GIOVANNI, Geraldo di. **Políticas Públicas e Política Social**. Disponível em < <http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/politicas-pblicas-e-politica-social.html>>. Texto original de 22 ago. 2008, acessado em 06 mai. 2018, 20:30.

GUARESCHI, N. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marlene (Org.). **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

JARA, Carlos Julio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); Recife: Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco – SEPLAN, 1998. Disponível

em: <[http://books.google.com.br/books?id=N8kqAAAAYAAJ&pg=PA49&lpg=PA49&dq=a+sustentabilidade+do+desenvolvimento+local:+desafios+de+um+processo&source=bl&ots=BQLglUctHP&sig=sABxR-szxGERdNjotXmOs3e1ng&hl=pt-BR&ei=LOR9TsywDufj0QHH9vX5Dw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&sqi=2&ved=0CDIQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=N8kqAAAAYAAJ&pg=PA49&lpg=PA49&dq=a+sustentabilidade+do+desenvolvimento+local:+desafios+de+um+processo&source=bl&ots=BQLglUctHP&sig=sABxR-szxGERdNjotXmOs3e1ng&hl=pt-BR&ei=LOR9TsywDufj0QHH9vX5Dw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&sqi=2&ved=0CDIQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false)>. Acessado em: 24 jun. 2018, 04:24.

LENZI, Tié. **O que são as Políticas Públicas? Portal Toda Política: Cidadania**. Disponível em <<https://www.todapolitica.com/politicas-publicas/>>, acessado em 06 jun. 2018, 19:25.

LIMBERGER, Têmis; SOARES, Hector Cury. **As Políticas Públicas, a Democracia e a Burocracia: Caminhos e (Des)Caminhos do Poder Judiciário em Busca dos Critérios para Efetividade do Direito à Saúde**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. Disponível em <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao\\_paulo/2395.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2395.pdf)>; acessado em 17 mai. 2018, 13:35.

LOWI, Theodore J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. *World Politics*, v. 16, n. 04, p. 677-715, 1964 (também disponível em <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/tipologias-da-politica-publica/>>, acessado em 12 mai. 2018, 20:16).

\_\_\_\_\_. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. *Public Administration Review*, v. 32, n. 04, p. 298-310, jul/ago. 1972 (também disponível em <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/tipologias-da-politica-publica/>>, acessado em 12 mai. 2018, 20:09).

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão Pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. Apud RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. Governança, Governabilidade, Accountability e Gestão Pública: Critérios de Conceituação e Aferição de Requisitos de Legitimidade. *Revista Direito Mackenzie* v. 9, n. 2, p. 218-237. jul./dez. 2015.

MIGUEL, Luís Felipe. **Autonomia, Paternalismo e Dominação na Formação das Preferências**. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 21, nº 3, dezembro, 2015. e-ISSN 1807-0191, p. 601-625. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n3/1807-0191-op-21-3-0601.pdf>> ( <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015213601> - OPCampinasV21N3), acessado em 07 jun. 2018, 17:47.

MUZZI, Débora. **Tipologia de Políticas Públicas: Uma Proposta de Extensão do Modelo de Lowi**. Mestrado em Gestão Pública. ISG, Lisboa, 2014. Disponível em < <https://>

comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\_D%C3%A9boraMuzzi.pdf >, acessado em 06 jun. 2018, 23:12.

OLIVEIRA, J.A.P. (2006) **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 40 (273-88), mar/abr. Apud CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de Política Pública: uma Abordagem Teórica e Crítica. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur. “Balance y prospectiva da la Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América del Sur”. Mar del Plata, 08, 09 y 10 de diciembre de 2010. Disponível em < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C7%C3O%20DE%20POL%C3%92TICA%20P%C3%BBLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%C3%B3RICA%20E%20CRITICA.pdf?sequence=1> >, acessado em 30 mai. 2018, 22:31.

**Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2018, 01:52.

PEIXOTO, Alice Emmanuele Teixeira. **Quatro Problemas de Gestão Pública no Brasil**. Portal Politize! Disponível em <<http://www.politize.com.br/gestao-publica-municipal-no-brasil-problemas/>>, texto originariamente publicado em 13 de out. 2016, acessado em 29 mai. 2018, 22:24.

RIBZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. **Governança, Governabilidade, Accountability e Gestão Pública: Critérios de Conceituação e Aferição de Requisitos de Legitimidade**. *Revista direito mackenzie* v. 9, n. 2, p. 218-237. jul./dez. 2015.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis (técnica da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP). **Paternalismo de Estado: Governabilidade e Contrato Social em Questão** – Discursos de governabilidade: atores e perspectivas. RSP – ENSAIO, pp. 55 – 74. S.d. Disponível em < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/743/589> >, acessado em 01 jun. 2018, 29:27.

ROSANVALLON, P. **La crise de V Ètat - Providence**. [S.I.]: Editions du Seuil, 1985. Apud RIBEIRO, Sheila Maria Reis (técnica da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP). **Paternalismo de Estado: Governabilidade e Contrato Social em Questão** - Discursos de governabilidade: atores e perspectivas. RSP – ENSAIO, pp. 55 – 74. S.d. Disponível em < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/743/589> >, acessado em 01 jun. 2018, 29:27.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]:CAPES: UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Unidade IV – **Tipologias e Tipos de Políticas Públicas**. 3. UNIDADE IV. Para Aprender Políticas Públicas. Disponível em <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf)>. Texto original de 28 ma. 2013, acessado em 28 mai. 2018, 21:21.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**.

Dados vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro, 1997. Print version ISSN 0011-5258. On-line version ISSN 1678-4588. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003) > (<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>). Acessado em 29 mai. 2018, 03:18.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012 (também disponível em <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/tipologias-da-politica-publica/>>, acessado em 12 mai. 2018, 20:09).

SEIBELL, Emi J.; OLIVEIRA, Heloísa M. J. de. **Clientelismo e Seletividade: Desafios às Políticas Sociais**. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p. 135-145, Abril de 2006. Disponível em < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/download/17989/16939> >, acessado em 28 mai. 2018, 20:36.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional: a Política de Qualificação dos Docentes da UESB**. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SOUZA, Celine. **Políticas Públicas: uma Revisão de Literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45 (também disponível em <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/tipologias-da-politica-publica/>>, acessado em 12 mai. 2018, 20:09).

\_\_\_\_\_. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In.: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p.65-86. Apud CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. *Implementação de Política Pública: uma Abordagem Teórica e Crítica*. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur. “Balance y perspectiva da la Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América del Sur”. Mar del Plata, 08, 09 y 10 de diciembre de 2010. Disponível em < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C7%C3O%20DE%20POL%C3%93TICA%20PÚBLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TEÓRICA%20E%20CRÍTICA.pdf?sequence=1> >, acessado em 30 mai. 2018, 22:31.

TORRES, Roberto Dutra. **Governabilidade, Governança e Poder Informal: Um Problema Central de Sociologia Política**. *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan.-mar. 2016. Disponível em < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/19581> > e em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/19581/14424>>, acessado em 25 mai. 2018, 19:35.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas**. *RAP. RIO DE JANEIRO* 30 (2): 543. MAR.ABR. 1996. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>>, acessado em 18 mai. 2018, 21h54.