

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL**

EDUARDO NOLLA

**DE DIREITA OU DE ESQUERDA? PURO OU HÍBRIDO?
OS MODELOS BUROCRÁTICO, GERENCIAL E SOCIETAL NOS PROGRAMAS E
PLANEJAMENTOS DOS GOVERNOS DO RIO GRANDE DO SUL**

São Borja

2021

EDUARDO NOLLA

**DE DIREITA OU DE ESQUERDA? PURO OU HÍBRIDO?
OS MODELOS BUROCRÁTICO, GERENCIAL E SOCIETAL NOS PROGRAMAS E
PLANEJAMENTOS DOS GOVERNOS DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto sensu em Políticas Públicas – Mestrado Profissional, da Universidade Federal do Pampa – como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Doutora Íris Gomes dos Santos

São Borja

2021

EDUARDO NOLLA

**DE DIREITA OU DE ESQUERDA? PURO OU HÍBRIDO?
OS MODELOS BUROCRÁTICO, GERENCIAL E SOCIETAL NOS PROGRAMAS E
PLANEJAMENTOS DOS GOVERNOS DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto sensu em Políticas Públicas – Mestrado Profissional, da Universidade Federal do Pampa – como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais.

Dissertação defendida e aprovada em: 16 de dezembro de 2021.

Banca examinadora:

Professora Doutora Íris Gomes dos Santos
(Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba

Professora Doutora Ângela Quintanilha Gomes
(Membro interno)
Universidade Federal do Pampa

Professor Doutor Vico Dênis Sousa de Melo
(Membro externo)
Universidade Federal da Paraíba



Assinado eletronicamente por **ANGELA QUINTANILHA GOMES, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 21/12/2021, às 14:32, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **Vico Dênis Sousa de Melo, Usuário Externo**, em 21/12/2021, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **IRIS GOMES DOS SANTOS, Usuário Externo**, em 21/12/2021, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0700504** e o código CRC **0AEC89FB**.

Esta dissertação é o final de um capítulo pessoal e profissional. Somente com a opção de encerrar a etapa profissional mais exitosas de minha vida, até então, para acompanhar a minha melhor amiga e amor da minha vida, tive a honrosa possibilidade de cursar um programa de mestrado com uma temática desafiadora e instigante. Desafiadora, pois saí da minha zona de conforto e enfrentei grandes desafios para o aprimoramento intelectual. Instigante, justamente pelo desafio.

Mas, nunca se faz algo sozinho. O único ato solo é o enfrentamento dos fantasmas. Fora isso, sempre temos pessoas ao nosso redor para dar suporte, suportar as inconsistências, puxar e colocar nos trilhos novamente, instruir nos novos conhecimentos, guiar nesse pujante, palpitante e mutante mundo do conhecimento e da pesquisa. Portanto, nesse momento em que se coloca um termo e já se prepara para o desvelar de outra caminhada, cabe, com muito prazer e satisfação, render gratidão a um grupo muito especial.

Ao Amor da minha vida, Ana Letícia. Sou prova que não evoluímos sozinhos. O amor é o melhor de todos os incentivos para encaramos qualquer desafio, racional ou não. Foi a responsável por me tirar da zona de conforto e me incentivar na inscrição do processo seletivo e em cada momento do curso. Risos, choros, ansiedades, e tudo mais. Passou junto comigo. Sou um afortunado em tê-la na minha vida. Obrigado por tudo. Desculpa por tudo. Amo-te!

Ao meu Pai, Delvino. O meu Norte! Esse ser iluminado, ao qual tenho o orgulho e a honra de ser filho, jamais desistiu. Sempre acreditou. De vários ensinamentos importantes que ele e a minha Mãe, que embeleza o céu, me ensinaram, três são muito valorosos: seja puro de coração, busque no estudo a qualidade na vida e aprenda a saber o que é a humildade. Mesmo morando em cidades distantes, esteve sempre presente na caminhada. A Mãe, em energia. Sem o teu apoio, Pai, e a vívida lembrança e amor, Mãe, dificilmente conseguiria chegar nessa etapa. Meu coração e espírito são de vocês! Sem mais.

À Professora Íris, minha orientadora. Aceitou o desafio de guiar um bacharel em direito e demonstrar, com toda a paciência, gentileza e elegância, o que é pesquisa. Jamais me exigiu a perfeição, mas sempre dedicação. Para mim, é um exemplo de como se deve aliar crítica, calma, austeridade e empatia. O mundo da pesquisa, para

mim, se desvelou. Obrigadíssimo, Professora! Tem um amigo e admirador aqui no Sul. Fica, desde já, a saudade.

Aos meus irmãos, Marcelo e Adriana. Sempre estamos juntos. Vezes fisicamente, mas sempre perto no coração e alma. A torcida de vocês contagia, a alegria inebria e a amizade vicia. Como é bom ser irmão de vocês. Sei muito bem, por e com vocês, o significado de amizade: AME!

À Professora Christiane Santos, pela paciência e extrema didática ao me conduzir pelos caminhos instigantes e fascinantes do Atlas ti. Sem o seu auxílio essa pesquisa tomaria contornos complexos e de difícil superação. Satisfação em poder contar com os seus conhecimentos.

Aos colegas de turma, por toda a troca de experiências e aprendizado mútuo. Como dizíamos: a nossa turma deu liga. Em especial ao Márcio, Leandro, Itamara, Daniela, Simone, Ewerton, Cristiano e Núbia. Colegas que se tornaram amigos.

Aos professores do curso, pelo empenho e dedicação nos ensinamentos. À coordenação do PPGPP, sempre disposta ao debate, obrigado pela atenção e compreensão comigo e os colegas. À Helena, servidora da Unipampa, meus agradecimentos por todos os auxílios e o fino trato com as pessoas.

“Sucesso não é o final, falhar não é fatal: é a coragem para continuar que conta”

Winston Churchill

RESUMO

O objeto delineado nesta investigação tratou de compreender a adesão de governos a certos modelos de gestão pública (burocrática, gerencial e societal), observando os espectros ideológicos dos partidos em questão. Parcela da literatura entende que governos de partidos à esquerda tende a mobilizar um discurso em defesa do modelo burocrático, em coerência com o argumento do “Estado forte”, e os partidos à direita tendem à defesa do modelo gerencial, em consonância com a ideia do “Estado eficiente”. Diante disso, a dissertação procurou responder à seguinte questão de pesquisa: a considerar as ideologias partidárias, quais elementos/categorias dos modelos de gestão pública estão presentes nos programas e planos plurianuais de candidatos/partidos eleitos para os governos estaduais do Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2014? A hipótese afirmou que não haveria uma vinculação intransigente dos partidos com um modelo específico de gestão, uma vez que estão circunscritos em contextos sociais e econômicos mais amplos e também governos eleitos lidam com legados políticos de decisões anteriores. Empregou-se a abordagem qualitativa através de estudo de caso, com análise de conteúdo a partir da ferramenta de CAQDAS (programa Atlas ti). A partir da análise do conjunto de documentos, restou confirmada a hipótese, tendo em vista que nenhum partido apresentou/propôs um tipo puro de gestão pública.

Palavras-chave: modelos de gestão; ideologias partidárias; governo subnacional.

ABSTRACT

The object of this research was to understand the adherence of governments to certain models of public management - bureaucratic, managerial, and societal - observing the ideological spectrums of the parties in question. Part of the literature understands that the governments of parties on the left tend to mobilize a discourse in defense of the bureaucratic model, in line with the argument of the "strong State", and parties on the right tend to defend the managerial model, in line with the idea of the "efficient State". Given this, the dissertation sought to answer the following research question: considering party ideologies, which elements/categories of public management models are present in the programs and multi-year plans of candidates/parties elected to the state governments of Rio Grande do Sul in the period from 2007 to 2014? The hypothesis stated that there would be no intransigent linkage of parties to a specific management model, since they are circumscribed in broader social and economic contexts and also elected governments deal with political legacies of previous decisions. A qualitative approach was employed through a case study, with content analysis using the CAQDAS tool (Atlas ti program). From the analysis of the set of documents, the hypothesis that no party presented/proposed a pure type of public management was confirmed.

Keywords: management models; party ideologies; subnational government.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 – Composição da escala esquerda-direita, segundo a ênfase programática.
- Figura 02 – Percentual nos documentos dos partidos dedicados a cada categoria, com base na escala de ênfase adaptada.
- Figura 03 – Localização dos partidos políticos brasileiros, de acordo as rodadas da PLB.
- Figura 04 – Média da díade esquerda-direita, com base nas metodologia do *Manifesto Research on Political Representation* e Pesquisa Legislativa Brasileira.
- Figura 05 – Nomenclatura das unidades hermenêuticas.
- Figura 06 – Documentos da unidade hermenêutica PSDB.
- Figura 07 – Documentos da unidade hermenêutica PT.
- Figura 08 – Denominação dos códigos.
- Figura 09 – Processo de codificação no Atlas ti.
- Figura 10 – Magnitude da unidade hermenêutica PSDB.
- Figura 11 – Magnitude da unidade hermenêutica PT.
- Figura 12 – Nuvem de palavras dos programas de governo. À esquerda nuvem de palavras do PSDB. À direita nuvem de palavras do PT.
- Figura 13 – Nuvem de palavras do plano plurianual PSDB.
- Figura 14 – Matriz da tabela de coocorrência: coocorrências entre os códigos nos documentos da unidade hermenêutica PSDB.
- Figura 15 – Matriz da tabela código-documento: frequência dos códigos por documento, nos documentos da unidade hermenêutica PSDB.
- Figura 16 – Nuvem de palavras plano plurianual PT.
- Figura 17 – Matriz da tabela de coocorrência: coocorrências entre os códigos nos documentos da unidade hermenêutica PT.
- Figura 18 – Matriz da tabela código-documento: frequência dos códigos por documento, nos documentos da unidade hermenêutica.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Emprego do signo ideologia e interpretações empregados à expressão ideologia.

Quadro 02 – Denominações e conceitos das ferramentas que compõem a unidade hermenêutica.

Quadro 03 – Livro de códigos: especificações de cada código/categoria.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Índices de acordo com a escala de ênfase. -10% (extrema esquerda) e +10% (extrema direita).

LISTA DE SIGLAS

- CMP – *Comparative Manifestos Project*.
- DEM – Democratas.
- FHC – Fernando Henrique Cardoso.
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- LOA – Lei Orçamentária Anual.
- MARPOR – *Manifesto Research on Political Representation*.
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro.
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.
- PDS – Partido Democrático Social.
- PDT – Partido Democrático Trabalhista.
- PFL – Partido da Frente Liberal.
- PL – Partido Liberal.
- PLP – Projeto de Lei Complementar.
- PP – Partido Progressista.
- PPA – Plano Plurianual.
- PPAA – Plano Plurianual Participativo.
- PPB – Partido Progressista Brasileiro.
- PROUNI – Projeto Universidade para Todos.
- PPR – Partido Progressista Reformador.
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.
- PT – Partido dos Trabalhadores.
- PLB – Pesquisa Legislativa Brasileira.
- PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. MODELOS DE GESTÃO E IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS.....	18
2.1 A crise do estado como justificativa para implementação do modelo gerencial: a reforma na agenda dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula	19
2.2. Modelos de gestão pública: burocrático, gerencial e societal	25
2.3 O que são as ideologias partidárias? Porque direita ou esquerda?.....	48
2.4 Artefatos de ideologia político-partidária? Programas de governo e Plano Plurianual – PPA.....	60
3. DE DIREITA OU DE ESQUERDA? PURO OU HÍBRIDO? O QUE REVELAM OS DADOS?.....	65
3.1 O que revelam os dados?.....	73
4. CONCLUSÃO	91
5. REFERÊNCIAS.....	95
ANEXOS.....	103

1. INTRODUÇÃO

O objeto delineado nesta investigação trata de compreender a adesão de governos a certos modelos de gestão pública (burocrática, gerencial e societal), a partir dos espectros ideológicos dos partidos políticos. Esses modelos de gestão apresentam ideias de como, quando e onde o Estado deve atuar, o que de acordo com a literatura da área se combina com as diferentes agendas e prioridades dos partidos políticos. Contudo, a ideia de uma associação entre a ideologia e modelos de gestão não deve ser deslocada dos contextos sociais e econômicos em curso nos respectivos cenários em que atuam/ram os governos, independente de qual seja o nível de governo. A finalidade da pesquisa está em identificar em documentos oficiais (programas de governo e programas plurianuais), dos governos eleitos ao executivo estadual do Rio Grande do Sul, categorias e dimensões que as teorias sobre modelos de gestão pública indicam e observar se, em virtude da orientação ideológica dos partidos, há adesões a um modelo específico.

A pesquisa trabalha com a seguinte questão: a considerar as ideologias partidárias, quais elementos/categorias dos modelos de gestão pública estão presentes nos programas e planos plurianuais de candidatos/partidos eleitos para os governos estaduais do Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2014? Defende-se a hipótese de que não há uma vinculação intransigente dos partidos com um modelo específico de gestão, uma vez que estão circunscritos em contextos sociais e econômicos mais amplos e, também, governos eleitos lidam com legados políticos de decisões anteriores. Assim, tanto governos cujos partidos se localizam à direita como à esquerda do espectro ideológico podem mobilizar ideias e propostas dos diferentes modelos de gestão pública, levando em consideração como fatores influenciadores em uma gestão aspectos econômicos e sociais.

O trabalho busca contribuir para o debate sobre a reforma do estado em nível subnacional, aprofundando conhecimentos sobre características político-ideológicas dos partidos e governos no estado do Rio Grande do Sul. Para além disso, trazer uma perspectiva realista sobre a ação governamental, a partir da identificação de possíveis diferenças existentes entre os conteúdos das propostas partidárias (programas de governo) e suas respectivas materializações no PPA, o que agrega evidências empíricas sobre a complexidade da gestão pública brasileira. Ao explorar o presente

objeto de estudo, demonstra-se que as dinâmicas e interações ideológico-partidárias também importam quando o nível de análise é estadual.

Do ponto de vista da escolha do caso, se justifica por ser o Rio Grande do Sul um estado que tem se destacado no campo da gestão pública, ora numa perspectiva positiva por experiências como o orçamento público, ora negativa pelo déficit orçamentário histórico, o que por si só já é capaz de criar um espaço de amplos debates sobre o tamanho do Estado e como este deve ser reformado. Cabe destacar que o estado apresenta uma interessante tabela de competição política, onde acredita-se que as ideologias-partidárias se manifestem com maior intensidade, ou em forma mais delineada, fato este fundamental à análise dos discursos mobilizados nos documentos. Por fim, explica-se o critério de eleição das gestões dado que os partidos (PSDB e o PT) se alteraram no poder, com histórico de oposição recíproca, e localizam-se em posições diferentes na escala esquerda-direita.

De modo geral, foi realizado um esforço em contextualizar a entrada da reforma do Estado na agenda brasileira, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, e como o tema foi ganhando espaço nas pautas subnacionais, em especial no Rio Grande do Sul. À época, os países desenvolvidos e em desenvolvimento passaram por uma onda reformista do Estado, com viés neoliberal. A maior parte destas propostas implicava na mudança do modelo de gestão da administração pública. A ideia defendida era a de substituir o modelo burocrático pelo gerencial para dar mais eficiência às atividades estatais. Mas, a implementação desta agenda em termos globais apresentou ritmos variados e, no Brasil, com a superação das crises fiscal e econômica, a onda reformista arrefeceu e, com ela, a terceira reforma a ser implementada, a administrativa, perdeu força na agenda política. A partir de então, no Brasil, as mudanças, no que toca os modelos de gestão, passaram a ser incrementais, pontuais.

O trabalho abarca um debate sobre as teorias vinculadas a clássicos como Max Weber, Woodrow Wilson, trazendo também as discussões nacionais e internacionais mais atuais sobre as estratégias governamentais para desenvolvimento de reformas, a incorporação da sociedade civil no funcionamento estatal, assim como as ideias mais gerais que embasaram as propostas de reforma no Brasil.

Na perspectiva de compreender o rol das ideologias e dos partidos políticos, mobilizou-se literatura relacionada com a estruturação/mensuração de posicionamentos dos partidos. Nesta direção, apresenta as principais metodologias

empregadas nestes estudos: a escala de ênfase idealizada pelo *Manifesto Research on Political Representation* – MARPOR; e o referencial da Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB. A criação do MARPOR objetivou aferir as ideologias dos partidos europeus. Para se adaptar ao cenário partidário nacional, foi aplicada com modificações para analisar as ideologias dos partidos brasileiros. As fontes utilizadas na escala de ênfase são os manifestos (doutrinas) partidários. Já o PLB, utiliza um conjunto de questionários respondidos por deputados federais e senadores ao longo de oito rodadas, que cobrem um período de atuação partidária brasileira superior a duas décadas. É o maior banco de dados sobre ideologias partidárias do Brasil. Indicadores destes estudos foram empregados na presente pesquisa com o intuito de “localizar” ideologicamente os dois partidos (PT e PSDB), que governaram o estado do Rio Grande do Sul, no período estipulado analisado.

A abordagem metodológica empregada foi de natureza qualitativa, através de estudos de caso comparado assíncrono, cujas fontes principais são os programas de governo dos candidatos e os planos plurianuais (PPA) das respectivas gestões. Estabeleceu-se como delimitação temporal o período de 2007-2014. Neste percurso governaram o estado o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Para análise dos documentos, mobilizou-se a análise de conteúdo com o uso de auxílio de computador (software Atlas ti).

O corpus da pesquisa cobriu dois momentos distintos: I – campanha eleitoral e II – gestão do eleito. Na campanha eleitoral o material constitui no programa de governo. E na gestão o plano plurianual – PPA. Como esses documentos se referem tanto à eleição para o cargo de chefe de governo de um ente subnacional como à sua posterior gestão, estão circunscritos a uma realidade política, social e econômica específica.

Para análise do corpus, foi utilizado o *software* Atlas ti, criando-se um livro de códigos fundamentado nas principais categorias teóricas que permeiam as literaturas sobre modelos de gestão. Disso, foram geradas nuvens de palavras e tabelas de coocorrências (códigos e documentos), a partir do trabalho de categorização axial. Estes recursos de tratamento e apresentação de dados expôs os achados da pesquisa de forma muito bem delineada, sendo úteis para testar a hipótese anunciada.

A estrutura deste o trabalho, além da introdução, possui três partes: referencial teórico, análise e discussão dos resultados e conclusão.

2. MODELOS DE GESTÃO E IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS

O debate sobre a crise do Estado, em suas diversas nuances (econômica, fiscal e social) trouxe propostas que defenderam “superar” e “substituir” o modelo de gestão burocrático. Essa “crise”, na realidade, disse respeito ao “esgotamento” do Estado de bem-estar social em países com democracia consolidada. Segundo Pierson (2004) a discussão tomou corpo entre as décadas de 1970 e 1980, quando os partidos mais conservadores venceram as eleições, substituindo partidos mais à esquerda do espectro ideológico. Em seus discursos enfatizavam a necessidade de uma reforma radical do Estado e não apenas ajustes incrementais. As despesas com programas sociais superavam as receitas e, mesmo com o incremento nestas, seria improvável fazer frente ao crescente e permanente déficit, exceto em momentos de crescimento econômico vigoroso, não permanentes em economias capitalistas, e sem muitos efeitos duradouros (PIERSON, 1994; 1996; 2001).

Em seus estudos sobre mudanças em Estados de bem-estar social, Pierson (1996; 2001) constatou que as alterações realizadas, à época, não colocaram em xeque as bases do modelo de Estado. Não houve mudanças radicais gerais. Mas, sim, em programas sociais específicos. Para ele, isso se relaciona com o fato de que o Estado de bem-estar social modelou as bases econômico-sociais dos países pesquisados¹, ao ponto de contribuir em mais da metade do produto interno bruto. Portanto, mudanças radicais trariam, dentre outros fatores, sérios riscos ao capital político dos políticos. Neste sentido, o autor (1994) buscou analisar as estratégias pelas quais os governos tomam medidas impopulares na direção da redução de gastos sociais – *retrenchment*.²

É a esse contexto internacional, em que se lida com um discurso de austeridade permanente, se vinculam as propostas de reforma do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Dentre elas a administrativa. As propostas são colocadas na agenda, a despeito de o Brasil passar ao largo de ser considerado um Estado de Bem-estar social na década de 90. Mas, ao contrário de outros países, nos

¹ Alemanha, Estados Unidos da América, Inglaterra e Suécia. (PIERSON, 2001)

² O autor investiga a crise nas políticas de bem-estar, e as ferramentas utilizadas para lidar com tal realidade, nas administrações Reagan e Thatcher. A base de seu estudo é o conceito e a operacionalização das políticas de *retrenchment*, como um projeto político, e as estratégias disponíveis à sua execução. Como um projeto político, o *retrenchment* impõe, eleitoralmente, riscos concentrados e oferece benefícios difusos, com maior enfoque nos riscos. Além disso, é um fenômeno complexo e multifacetado (PIERSON, 1994).

quais as reformas administrativas foram uma consequência ao *retrenchment*, no Brasil o aparato administrativo foi inserido como uma das causas da crise estatal. Assim, na visão do idealizador da reforma administrativa, Bresser-Pereira (1996), a crise nacional era fiscal, econômica e administrativa.

2.1 A crise do Estado: a reforma na agenda dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula

Para a superação dessas crises, eram necessárias a construção de um ajuste fiscal permanente; a formulação de reformas econômicas orientadas para o mercado; a reformulação da previdência social; a inovação e sofisticação da política social, para uma maior abrangência e qualidade dos serviços sociais; e, a reforma da administração pública, com vistas à implementação das políticas públicas acima nominadas. (BRASIL, 1995). Importante ressaltar que este escopo de reforma está em consonância com o que se preconiza no conhecido consenso de Washington (CAPELLA, 2004).

As reformas gerenciais nas nações em desenvolvimento tiveram forte cunho neoliberal (Cunha, 2014). Nesse sentido, a sua formação e execução opuseram-se à postura estatizante dos Estados, bem como o seu dirigismo. Nessa linha de raciocínio, apesar de o Estado ter obrigações na prestação de serviços e entrega de bens públicos, não precisaria executá-las diretamente através da administração pública. Sendo assim o Estado teria uma função mais de regular a prestação de serviços públicos, do que a sua execução. No entanto, em um viés neoliberal, base das reformas gerenciais, induz-se esse papel ao setor privado. A função alocativa ocorre através das privatizações e concessões. Ao Estado, nesse caso, cabe a função regulatória.

As reformas fomentadas pelos organismos internacionais miraram o orçamento público com a finalidade de redução de gastos e, ao mesmo tempo, passaram recursos e incentivos para a iniciativa privada. A ideia básica centrou-se na desconcentração ou descentralização das obrigações absorvidas pelo Estado. Embasadas na “desobrigação” executória estatal, estabeleceu-se três pilares da reforma: a patrimonial, a fiscal e a gerencial. A patrimonial, através dos processos de privatização e terceirização. A fiscal, na redução de despesas e, eventualmente, o

incremento de receitas. E a gerencial, o aumento da eficiência da administração pública (COSTA, 2010).

Assim, a reforma gerencial assumiria papel evolutivo no aparato administrativo. Essa evolução engendrada no plano diretor da reforma do aparelho do Estado (1995) é linear, pois procura estruturá-la através da concepção de três formas distintas de administração pública: a patrimonial, a burocrática e a gerencial. Resumidamente, a administração burocrática veio para superar a patrimonial; posteriormente a gerencial como substituta do modelo burocrático. (CAPELLA, 2004). Essa estruturação é demasiadamente simplista, pois dá a ideia de que um modelo substituiu o outro e corrigiu as deficiências encontradas, quando, na verdade, a gestão tal qual tende a ser uma mescla de aspectos e elementos dos modelos implementados.

O modelo burocrático foi considerado, inicialmente, como a solução dos problemas do patrimonialismo, como a corrupção e o nepotismo. Mas, as regras demasiadamente formais e rígidas, indutoras de controle exacerbado, próprias da estrutura burocrática, seriam prejudiciais às “novas” necessidades do Estado, inclusive podendo prejudicar as reformas econômica e fiscal (BRASIL, 1995). Essa constatação demonstrava que não poderia haver uma reforma incremental, mas radical pela substituição do modelo em vigência.

No entanto, a administração pública não pôde ser analisada e muito menos justificada de uma forma isolada, ante a uma ideia de tipo ideal. O aparato administrativo é uma estrutura inserida em um contexto social e político, que exercem grande influência na sua formação, execução e manutenção. Tendo como base os estudos de Nunes (2002), a estrutura política do país foi formada por padrões institucionalizados de poder que regem as relações sociais e as instituições formais, quais sejam o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. A interação desses padrões não pode ser colocada à margem de qualquer interpretação que tenha a intenção de não ser um discurso.

Substituir um modelo de gestão por outro sem levar em considerações os padrões existentes, e históricos, é capaz de fornecer novas ferramentas, mas não aborda como se desenvolvem as interações políticas, sociais e institucionais. Por esse prisma, tanto a burocracia quanto o gerencialismo podem ser lidos pela tipologia do universalismo de procedimentos. A criação de regras impessoais é elemento marcante de uma sociedade capitalista. Mas, o corporativismo e o insulamento burocrático, estes com o objetivo de atenuar as condutas clientelistas, são elementos

presentes na dinâmica da administração pública, assim como o clientelismo (NUNES, 2002).

As justificativas para a reforma, dispostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), e nos estudos de Bresser-Pereira (1996; 1997; 2006), não tratam sobre os padrões acima especificados. Os motivos e explicações convergem para um único tema: crise do modelo de Estado, dividida em crise fiscal, econômica e administrativa, sendo que a base para a superação dessa crise está intimamente ligada à onda de austeridade vivida nos anos 1980, denominada de *retrenchment* (PIERSON, 1994). Este conceito deve ser compreendido como uma estratégia de atenuação dos impactos políticos, com a abordagem de políticas que visem a diminuição dos gastos sociais. Não se trata apenas de corte de gastos em programas sociais, mas de uma mudança do estado de bem-estar providência para o estado de bem-estar residual. A classificação de “serviços não exclusivos”, publicização, privatização, regulação e implementação dos contratos de gestão, expostos no plano diretor (1995), bem como as formas de descentralização, indicam uma inclinação a um Estado de bem-estar residual. São traços do *retrenchment* sistêmico: uma mudança política capaz de alterar as futuras decisões, independente do governo.

O fenômeno *retrenchment* sistêmico manifesta-se por meio da adoção de 4 diferentes estratégias (PIERSON, 1994): I – diminuição do estado de bem-estar social. Um governo diminui o fluxo de receitas para futuras gestões (mudar as fontes de receitas dos programas para rubricas sem a capacidade de financiamento a longo prazo, tais como venda de ativos, privatizações); II – mudança da opinião pública sobre a prestação de serviços públicos. (induzir o discurso da cultura empresarial de incentivo à prestação privada de serviços públicos sociais e privatizações); III – mudança na forma como as decisões políticas sobre as proteções sociais são tomadas. Com isso, modifica-se o resultado da política. A modificação pode ocorrer através da centralização decisória em uma autoridade política, para que possa implementar as suas preferências políticas, mas com elevado risco de desgaste político; ou descentralizar, transferindo a decisão para as autoridades subnacionais; IV – enfraquecimento dos grupos a favor do estado de bem-estar social (PIERSON, 1994).

É possível visualizar ao menos duas dessas estratégias ao se traçar um paralelo com o caso brasileiro. Segundo Capella (2004), um dos grandes trunfos para a implementação da reforma administrativa foi o uso dos meios de comunicação como instrumento de convencimento da população sobre os benefícios (ganho de eficiência e redução da máquina pública) a médio e longo prazos. Também se verifica que a reforma da administração, no Brasil, ganhou espaço na agenda ao ser associada como um elemento para a estabilidade econômica e fiscal. Esse discurso angariou forte apoio dos governadores, interessados no ajuste das contas públicas dos seus estados e dividiu a responsabilidade entre os entes. Ademais, para enfrentar a resistência dos parlamentares da base aliada, temerosos com desgastes políticos, adiou-se a votação da proposta de emenda à constituição de reforma da administração pública para após as eleições municipais (CAPELLA, 2004).

Em conclusão, o primeiro governo de FHC caracterizou-se pela ascensão de um sistema de poder, cuja proposta era de cunho liberalizante, pois o Estado deveria se abster das funções de cunho privado, sendo estas transferidas ao setor privado. Para instituí-lo, alteraram-se diversos dispositivos constitucionais, tais como a instituição de limitações ao monopólio estatal, restrições à intervenção do Estado no domínio econômico, alterações na previdência social e a reforma administrativa (CAPELLA, 2004). Com a reeleição de FHC, a discussão e o andamento da reforma administrativa, com uma crise do Estado, perdem força, principalmente porque as demais reformas (fiscal e econômica) foram colocadas em prática. Portanto, “superada” a ideia de crise fiscal e econômica, a pauta acaba saindo da agenda do governo (CAPELLA, 2004). O Ministério da Administração e Reforma Administrativa, criado nos primeiros quatro anos do governo FHC, foi transformado em Secretaria de Gestão, subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2000).

O documento que orienta a gestão na administração pública federal não menciona uma crise do modelo burocrático, muito menos da administração pública ou do Estado. Substitui-se as expressões “crise” e “reforma” pela ideia de transformação. O foco está em modificações em procedimentos e métodos cotidianos e a correção de “disfunção” na gestão administrativa, cuja finalidade era auxiliar o processo democrático e manter a estabilidade econômica (BRASIL, 2000).

As formalizações das mudanças deram-se através de um conjunto de ações, divididos em quatro eixos: gestão pública empreendedora; qualidade no serviço público; desburocratização; e, valorização do servidor público. O modelo burocrático deixa de ser, então, o foco e a justificativa das deficiências na gestão (CAPELLA 2004; BRASIL, 2000). Segundo Sallum Jr. (1999), as estabilizações, monetária e macroeconômica, e o controle de gastos públicos continuam na agenda do segundo mandato de FHC, mas substituiu-se o fundamentalismo neoliberal pela prioridade, denominada pelo autor, de liberal-desenvolvimentista. A par dessa substituição, redefiniu-se a política de reforma administrativa. Antes embasada na ideia de crise do Estado, pugnava uma alteração radical. A partir do segundo governo do Fernando Henrique Cardoso as mudanças passaram a ser pontuais, incrementais (CAPELLA, 2004).

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, o tema da reforma administrativa seguiu a tendência da gestão antecessora e manteve-se à margem da agenda governamental. Buscou-se distanciar da ideia de o Estado ser o causador das crises. Ao contrário, posicionou-se como sendo o ente estatal um fomentador de soluções às crises. O principal problema da administração pública foi o déficit institucional, pois o Estado não consegue cumprir com as suas funções na prestação de serviços, além da baixa qualidade (BRASIL, 2003).

A causa de uma atuação deficitária deveu-se ao fato de o modelo burocrático não ter superado totalmente o modelo patrimonialista. Contudo, não significa a substituição do modelo burocrático pelo gerencial, mas, sim mudanças pontuais – incrementais – capazes de corrigir as falhas. As soluções deveriam pautar-se na ampliação da governança para se alcançar maior eficiência, transparência e um alto nível ético. Para operacionalizar o plano de gestão, atrelou-se o desenvolvimento da política administrativa em três frentes de atuação: modelo de gestão do PPA, instrumentos de gestão e estruturação da administração pública federal (BRASIL, 2003).

Em que pese o plano de gestão da primeira gestão do governo Lula procurar se distanciar das propostas dos mandatos de FHC, há muitos pontos de convergência, tais como elevação da governança, eficiência, flexibilização, foco em resultados, aferição de desempenho, flexibilidade e autonomia de gestão e política de administração pública vinculada a processos de planejamento e orçamentação (BRASIL, 2003). Para Pessoa (2015), no governo Lula não houve uma agenda

administrativa centralizada. As alterações e adaptações na administração pública acompanharam o fluxo das políticas públicas de amplo espectro, com a finalidade de redução das desigualdades e maior participação social. O bolsa-família, o projeto universidade para todos – PROUNI, o programa de aceleração do crescimento – PAC, dentre outros, geraram um complexo processo de coordenação de políticas públicas. Para fazer frente a essa complexidade, instrumentos de avaliação de políticas públicas foram largamente utilizados (PESSOA, 2015).

Segundo Abrucio (2011), a prioridade nas duas gestões do governo Lula circunscreveu-se no combate à desigualdade, a participação social e a transparência no controle do poder público. As políticas de diminuição das desigualdades focaram em políticas públicas sociais, nos instrumentos de coordenação federativa, no monitoramento de resultados e na busca da garantia de direitos aos mais pobres. No campo da participação social, incluíram-se inúmeros atores nas fases de implementação e formulação de políticas públicas. A criação de conselhos permanentes, como o conselho de desenvolvimento econômico e social, o conselho nacional de segurança alimentar e nutricional, dentre outros, são exemplos de participação social. A transparência e controle sobre as ações do governo federal exigiram maior *accountability*.

Entretanto, no entender de Pessoa (2015), mesmo que a política de gestão administrativa fosse crítica às reformas administrativas do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a gestão petista utilizou de expedientes da reforma administrativa gerencial, como, por exemplo, a flexibilização. A reforma da previdência do servidor público, na qual acabou com a paridade entre ativos e inativos; a aprovação da lei de parcerias público-privadas; o processo de concessão de rodovias e uma ampla parceria com o setor privado no âmbito do programa de aceleração do crescimento são exemplos trazidos pelo autor.

Após a troca de partidos na gestão, determinadas situações não se alteraram. A partir das reformas fiscal e econômica, no primeiro mandato de FHC, e as crises – econômica e fiscal – arrefecendo, as mudanças na gestão da coisa pública passaram a ser pontuais. Não havia mais interesse político em reformas substanciais no aparelho estatal. A partir de então, formou-se um modelo híbrido de gestão, inicialmente burocrático e gerencial e, posteriormente, com a adoção de instrumentos capazes de proporcionar uma maior interação entre a administração pública e os cidadãos, o modelo societal começa a permear a seara pública.

2.2. Modelos de gestão pública: burocrático, gerencial e societal

Com a formação dos estados liberais, o capitalismo industrial e as democracias parlamentaristas e presidencialistas, nos países da Europa e nos Estados Unidos da América, urgia um novo modelo, calcado em critérios racionais. Inaugura-se o modelo burocrático. Após longos anos de predomínio e legitimidade, na esteira evolutiva do capitalismo, mais especificamente a partir dos anos 1970 do século XX, a burocracia estatal passou a ser contestada. O discurso contestatório que tomou corpo foi o da ineficiência, em comparação com a iniciativa privada, além de ser demasiadamente dispendiosa. Neste confronto, se formulam as ideias gerencialistas, com o objetivo de superar a burocracia, por intermédio da eficiência, eficácia e efetividade. Na realidade, não há a superação de um modelo por outro. A gestão estatal constitui-se em um modelo híbrido, gerencial e burocrático. Serão apontadas as nuances e características destes modelos na sequência, a iniciar pela burocracia.

O emprego da palavra “burocracia” pela primeira vez se deu na metade do século XVIII, pelo economista e filósofo Vincent de Gournay. Ele a utilizou para indicar o poder dos funcionários especializados da administração estatal da monarquia absolutista. O primeiro significado de burocracia foi pejorativo, para atacar o formalismo e o espírito corporativo das administrações absolutistas. Naquela época, a forma de administração centralizava-se no poder soberano. Portanto, patrimonialista. Hodiernamente, na linguagem popular, burocracia indica a falta de eficiência das organizações, tanto públicas quanto privadas. A proliferação de normas, regulamentos, procedimentos, morosidade, desperdício de recursos, dentre outros, são termos correlatos usuais (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Durante o século XIX, passou-se a concebê-lo com um termo técnico, utilizado para estabelecer o novel aparelho administrativo prussiano. Sua conceituação se circunscreveu no conjunto de estudos das ciências jurídica e da administração alemãs. A organização dessa administração teve como mote a meritocracia e a hierarquia. Esses dois princípios foram o esteio para a criação de cargos, especificações das suas funções, dos critérios de promoção e das esferas de competência. Levando em consideração essa terminologia, burocracia designa uma

teoria e uma tradição da administração pública e objetiva a maior eficiência possível (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).³

Com a mudança da dinâmica da ordem econômica, o surgimento das novas democracias parlamentaristas, frutos do liberalismo, houve a necessidade de separar o público do privado. Inexoravelmente, substituir a administração patrimonialista, herança das monarquias absolutistas. Nesse sentido, a resposta deveria ser racional. Junto à adoção das democracias surge o capitalismo industrial. As inovações tecnológicas, a criação de grandes conglomerados empresariais, dos partidos de massa, a contraprestação salarial pelo trabalho, embasou uma forma de organização capaz de atender às novas necessidades dos Estados (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Inicia-se, assim, o modelo burocrático - a burocracia, como também é conhecido - que foi largamente implementado. O seu fomento lastreou-se, principalmente, na teoria burocrática modelada por Max Weber. Os estudos de Woodrow Wilson influenciaram na sedimentação da burocracia. As teorias, Weberiana e Wilsoniana, contribuíram para dar cientificidade ao termo burocracia. Para Weber (1979), o ponto de partida seria a tríade autoridade, legitimidade e dominação. A autoridade - poder - de um sobre vários deve ser legítima. O resultado: a dominação. A sua teoria propugnava a racionalidade como autoridade legítima de dominação. A especialidade e a hierarquia embasavam a aplicação e o seu desenvolvimento.

Já o modelo wilsoniano propunha a separação entre a política e a administração pública. Com fundamento em Wilson (2005), tal cisão se daria através da distribuição de competências de cada seara, sendo tais complementares. Entendia Wilson (2005) ser esse o melhor modelo para a, então, jovem república estadunidense. Na sequência, são apresentadas as ideias de Woodrow Wilson e Max Weber sobre burocracia.

O modelo wilsoniano buscou na ciência da administração o desenvolvimento da administração pública. Ao aliá-la à Ciência Política, propugnou a distinção das searas administrativa e política. O aparato burocrático precisaria estar livre de influências externas, seja política ou de opinião pública. Já a política, igualmente devido à sua constituição, centraria atenção e desenvolvimento sob a influência da

³ A título de explicação, o emprego do termo administração pública no decorrer do trabalho será sinônimo, também, dos modelos de gestão.

opinião pública – cidadãos, eleitores – consequência natural e esperada de uma democracia constitucional presidencialista, como a do país (WILSON, 2005).

Woodrow Wilson, em 1887, analisou as relações entre a burocracia pública e a política. O objetivo de Wilson (2005) era deixar bem clara a distinção, teórica e prática, entre administração pública e política. Os efeitos de suas ideias se perpetuaram na administração pública norte-americana.⁴ O contexto do estudo de Wilson foi no intuito de superar as condutas de favorecimento, a execução ineficiente e a contaminação na formulação das políticas públicas. Para tanto, propunha como saída a separação das funções das esferas política e administrativa do Estado. A fórmula elaborada foi esta: a política teria a incumbência de formar as prioridades da burocracia e estabelecer regras gerais às políticas públicas. À administração pública caberia o papel de implementá-las, com base em conhecimento técnico e especializado, a tônica do serviço público (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Apesar de complementares, a gestão pública e a política conservariam independência. Essa dinâmica ocorreria na divisão bem clara de atribuições. À política – e os políticos – embasada na constituição e demais leis, incumbiria a elaboração normativa de regras gerais, diretrizes e objetivos da administração pública. Esta, por seu turno, pormenorizaria e executaria as criações legislativas. Assim como Weber, Wilson (2005) defendia a neutralidade ideológico-política dos burocratas. Executar e não criar. Uma postura apolítica guiaria o servidor nas suas tarefas. Em resumo, o modelo burocrático contribuiu para a evolução do próprio Estado. A gestão e organização do aparato burocrático passou de condutas patrimonialistas a procedimentos embasados em técnicas formal e legalmente dispostas (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O modelo proposto por Wilson (2005) partia de três premissas: I – cabe ao legislativo determinar as linhas gerais das políticas, mas é de responsabilidade do serviço público a sua execução; II – como as ações burocráticas diferem das políticas, as primeiras encontram sua razão nas técnicas oriundas da ciência. As ações políticas

⁴ O seu texto não possui apenas valor histórico, mas normativo. Essa afirmativa é verdadeira, pois, segundo Osborne e Gaebler (1995), nos anos 1980 a administração pública norte americana sofre a influência do modelo gerencial. Contudo, em determinados pontos, principalmente na administração pública federal, os postulados gerenciais tiveram muita dificuldade em serem efetivados, tamanha influência dos postulados wilsonianos.

se respaldam em interesse, advindos dos cidadãos e eleitores.⁵; III – a administração pública deve conservar a neutralidade, ou seja, deve ser apolítica. Este trecho de sua obra resume as três premissas: “A política é assim o campo específico do estadista, a administração, do funcionário técnico” (WILSON, 2005; p. 358).

No entender de Abrucio e Loureiro (2018), as ideias wilsonianas foram objeto de questionamentos no decorrer de século XX, dentre os quais dois tomam relevo: a possibilidade de separar, com nitidez, os campos político e administrativo; e, a possibilidade da neutralidade burocrática. Quanto à possibilidade de separação da política e administração pública, sempre existirá possibilidade de alteração das normas gerais, dispostas pelo legislativo, pois não é possível a criação de um conjunto de políticas capaz de ser aplicado a todos os casos. No tocante à neutralidade burocrática, inexistente essa possibilidade, pois o aparato burocrático, além de não ser apenas técnico, possui disputas pelo poder. Portanto, esses questionamentos possibilitam demonstrar também a busca da defesa de interesses que perpassam a técnica (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Como dito anteriormente, o modelo wilsoniano teve forte influência na construção da burocracia estadunidense. Suas raízes são tão profundas que as mudanças para o modelo gerencial tiveram mais êxito nos governos subnacionais americanos, do que no âmbito federal (OSBORNE E GAEBLER, 1995). Mas, o modelo weberiano foi o que estabeleceu as bases nas quais as administrações públicas se ergueram. Amplamente empregado, fundou-se na tríade autoridade, legitimidade e dominação, mas como elementos racionais. Na sequência se abordará o modelo weberiano.

Os estudos de Weber sobre a burocracia moderna tinham o objetivo de criar instrumentos de defesa contra ela própria. Na sua visão, a expansão social da burocracia era um dos maiores perigos à sociedade. Ele não se colocou contra a burocracia. A sua preocupação estava no agigantamento da sua dominação social. O racionalismo desse sistema funcionava endogenamente, mas não era racional fora de si. Além disso, preocupava-se na preservação da liberdade do indivíduo, valor tão caro aos ideais liberais. Weber advertiu que a sociedade viveria em uma gaiola de aço (TRAGTENBERG, 2006).

⁵ Para Wilson (2005) o exercício da política em uma sociedade com diferentes matizes, portadora de diversos tipos de interesses, formada com bases constitucionais e democráticas, deve ser de concessões. Portanto, em uma democracia a política, e os políticos, deve atentar para a opinião pública.

Para Weber, o problema central da burocracia não era organizacional ou administrativo. Mas, sim, político, pois antes de se constituir como modelo de gestão ou um sistema, a burocracia é poder. Uma forma racional de dominação. Com o seu surgimento poderia haver usurpação das funções políticas do poder legislativo. No entender de Martins (1997), o tema subliminar é a disputa entre a racionalidade substantiva da busca de interesses e a racionalidade instrumental do exercício da autoridade. Essa tensão é existencial, do surgimento da dominação racional. Por causa dessa tensão, Weber não propôs a integração entre política e aparato burocrático. (MARTINS, 1997).

À teoria Weberiana, o racionalismo é a fonte do exercício do poder. Há uma íntima ligação entre a dominação e o poder, ou seja, aquela é um conceito deste. Por dominação, entende-se a possibilidade de impor a outros a vontade própria.⁶ Weber, ao sistematizar e desenvolver as características e fundamentos do seu modelo burocrático, afirmava que após sua implementação, este teria caráter permanente. Para além de um simples modelo de organização, a burocracia seria uma forma de dominação⁷ (WEBER, 2011).

No intuito de delinear o poder e a dominação, Weber criou alguns modelos de orientação das ações sociais. A principal é a *zweckrational*: para alcançar os próprios objetivos o indivíduo baseia-se em determinadas expectativas de comportamento de outros indivíduos e situações externas.⁸ São escolhas e posturas racionalizadas. Exemplo é a conformação dos cidadãos ao poder e legitimidade do Estado, detentor do monopólio da coerção física. Essa orientação constitui-se em um elemento analítico da própria dominação social, pois a estrutura desta tem a aptidão de moldar a ação social e, portanto, determina a orientação a um objetivo (WEBER, 2011).

⁶ Segundo Weber (2011), havia três motivos justificadores da dominação e, em consequência, três fundamentos de legitimidade: autoridade oriunda do poder tradicional – advindos dos costumes e dos hábitos; autoridade oriunda do poder carismático – dons e qualidades alusivas a uma pessoa (profeta, soberano, líder de um partido político); autoridade oriunda da legalidade – crença em estatutos legais racionalmente positivados. A legalidade torna a autoridade impessoal e previsível.

⁷ Esse controle feito pelo aparato burocrático atribui-se a uma administração formalmente organizada, com hierarquia, cargos e atribuições dispostas previamente. Para tanto, a racionalidade burocrática é a base. Essa lógica é a forma de poder e dominação impessoal e capaz de diminuir a contaminação por outras formas, a saber: o patrimonialismo, o personalismo e o subjetivismo (WEBER, 1979).

⁸ As outras alternativas que orientam as escolhas são: a autoridade oriunda do poder tradicional – tradição e hábitos; a autoridade oriunda do poder carismático – crença em comportamentos éticos, estéticos ou religiosos.

Referente ao funcionamento do modelo burocrático, Weber (1979) primeiramente definiu a autoridade burocrática, a qual somente se desenvolveu no Estado moderno. As atividades necessárias ao funcionamento distribuem-se especificamente e constituem deveres funcionais. A figura da autoridade surge com poderes suficientes para dar ordens e verificar o cumprimento, inclusive dotadas de meios legais de coerção.⁹ À garantia da capacidade na execução ótima do modelo, os servidores – empregados – devem satisfazer as qualificações e singularidades de um cargo, dispostas em regulamento funcional.¹⁰

A partir da autoridade, o primeiro elemento ao funcionamento da burocracia é o princípio da hierarquia. Significa, para uns, dar ordens e, para outros, recebê-las. Com esse escalonamento, além de lastrear as atividades, abre-se a oportunidade ao administrado – população – recorrer das decisões proferidas ao superior hierárquico. Tem-se uma espécie de duplo grau de jurisdição administrativa, com essa possibilidade de recorrer. Weber a denomina de princípio da jurisdição (WEBER, 1979).

A construção do princípio da hierarquia demonstrava a atenção especial do poder se concentrar nos cargos de maior hierarquia. Essa visão não levou em consideração a possibilidade de o poder também aumentar nas funções mais subalternas. A própria complexidade e o tamanho de um sistema burocrático davam a possibilidade de posições menores controlarem as suas próprias tarefas. O atraso na tramitação de informações sensíveis a uma tomada de decisão é um exemplo desse controle (HELD, 1987).

⁹ Uma das justificativas teóricas para a legitimidade dos poderes da administração pública, mais precisamente o disciplinar e o hierárquico (instrumentos de fiscalização, avocação e delegação).

¹⁰ Ilustra o porquê as atribuições e os requisitos para investidura em cargos na administração pública e demais requisitos devem estar previamente disciplinados em norma jurídica. Exemplo é o disposto no artigo 39 da constituição federal, nestes termos:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.

Fica patente, a esse ponto do trabalho, apreender a burocracia como um sistema formalmente estruturado, com divisão de funções e cargos, hierarquizado e justificado. Para sua própria existência, necessita do exercício de determinadas capacidades. Denota-se a especialização estrutural e, como tal, torna-se imprescindível o treinamento ser igualmente especializado àqueles executores do serviço.¹¹ Dada essas características, as funções de um cargo público têm natureza de dever, tendo em vista que a aceitação de obrigações específicas se liga à administração. Em outros termos, o funcionário público não dedica a sua lealdade ao governante (WEBER, 1979).

A designação ao cargo público, conseqüentemente o seu exercício, dá ao funcionário a garantia de uma determinada estabilidade, denominada por Weber de vitaliciedade. Entretanto, não significa perpetuar-se no cargo. Mas, sim, uma prerrogativa contra demissões arbitrárias. Tem-se aí um dos elementos para não interferência ou sua mitigação na continuidade da prestação do serviço público. Contudo, o autor advertia que a regulamentação demasiada a essa prerrogativa, poderia inviabilizar seleções de novos funcionários (WEBER, 1979).

O desenvolvimento do sistema burocrático baseia-se no rigor formal. A hierarquia é um dos pilares e, como tal, influencia a estrutura remuneratória dos cargos, bem como dá a possibilidade de o ocupante de um posto menor na estrutura progredir a outros de maior relevância e remuneração, desde que preencha requisitos de técnica e tempo de serviço. Essa retribuição pecuniária percebida na constância do cargo, estende-se à aposentadoria (WEBER, 1979).

O poder do modelo burocrático advinha da criação dos meios materiais das estruturas de dominação. Dito de outra forma, a ocupação e a dominação burocrática são estruturais.¹² (WEBER, 1979). Weber preocupava-se com a dominação da burocracia para servir aos seus próprios interesses. Para Loureiro e Abrúcio (2012), quando o aparelho burocrático utiliza a dominação para fins próprios, busca aumentar o seu poder e os recursos, tendo como resultado o constante aumento do próprio Estado. Mas, com o objetivo de autoproteção.

¹¹ Para Weber (1979) uma das condicionantes à autonomia burocrática se daria por meio da seleção de funcionários economicamente independentes.

¹² A neutralidade burocrática é falaciosa, pois quem se apropria do poder e, logicamente domina, é o executor das funções: o burocrata.

E a racionalidade legitima a burocracia como elemento de autoridade e dominação. Todo o aparato de gestão estatal está sob a sua égide, legando-lhe elevado poder. O quase monopólio da técnica para o desenvolvimento das atividades da administração pública cria, também, um sentido corporativista, ideológico, de autodefesa. Weber, no intuito de estabelecer um sistema de freio e contrapeso, defendia a tese de especialização da classe política (WEBER, 1979).

Esse sistema se desenvolveria através da criação de instrumentos de fiscalização e controle. Mas, resolveria apenas parte do problema. Como a operacionalização das atividades tem cunho técnico, necessitaria de ferramentas de igual espécie e pessoal capacitado para operacionalizá-las. Somente poderia ocorrer através da burocracia. O domínio desse modelo tem tamanha envergadura, que a ideia de Weber é paradoxal, pois o legislativo estabelece um sistema burocrático para fiscalizar e controlar o aparato burocrático. De qualquer sorte, Weber (1979) advertia não ser do interesse da burocracia, tampouco estimulada, o aperfeiçoamento técnico e especializado do poder legislativo. Quanto mais desqualificado fosse, maior a dominação.

Apesar dos dois séculos separando a criação dos modelos burocráticos racionais, a discussão sobre a influência, principalmente, da burocracia na política está presente na atualidade. Com a evolução científica e a especialização cada vez maior, necessita-se, em igual proporção, de pessoal habilitado para incontáveis finalidades técnicas. A criação de um programa de governo, a formação da agenda, a elaboração, implementação e execução de políticas públicas, a formatação orçamentária (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) dentre outros tantos, são exemplos da pesada atuação burocrática. O alcance na política agiganta-se, na proporção da especialização das funções estatais. E este questionamento, quase um enigma, permanece: qual a justa medida de especialização da política?

De acordo com Abrúcio e Loureiro (2018), ao citarem Rouban (2010), a separação entre as searas política e administrativa, apesar de ser um mito, possibilitou a modernização dos sistemas políticos ocidentais. Por outro lado, como a responsabilidade técnica é de competência do corpo burocrático, permitiu a sua intervenção na formulação de políticas. Possibilitou a supressão, pelos políticos, de algumas decisões do controle dos cidadãos, tendo como justificativa a natureza

técnica. Nesse sentido, esse modelo, ao retirar o componente decisório da sociedade, vai de encontro à ideia da própria democracia, pois tende a se insular.

O modelo burocrático weberiano, alicerçado na superioridade técnica, fomentou o uso de métodos organizacionais racionais e eficientes para substituir o exercício arbitrário do poder. Embasado na hierarquia e especialização das funções, foi o responsável pela criação da administração pública moderna e, assim como as linhas de montagens dos modelos industriais, forneceu as ferramentas administrativas necessárias ao Estado para a execução de tarefas complexas e em larga escala (OSBORNE E GAEBLER, 1995).

No entender de Bresser-Pereira (1996), a criação da burocracia se deu em uma época, século XIX, em que as funções estatais se dividiam em poucas atividades, em comparação as atuais. No Estado liberal, a atuação não demandava uma estrutura complexa, se comparada à atualidade. A instituição dos ministérios da justiça, da defesa, da fazenda e das relações internacionais albergava o exercício das funções públicas. Em que pese existir problemas com a eficiência, não gerava maiores dificuldades. As poucas funções prestacionais não potencializavam as dificuldades advindas da ineficiência. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Contudo, com a transformação do Estado em Estado social, econômico e regulador, o poder público incorporou obrigações para satisfazer necessidades coletivas, oriundas, principalmente, de direitos de segunda e terceira gerações.¹³ O aparato “burocrático revelou-se lento, custoso e incapaz de garantir a prestação a contento de serviços ou entrega de bens públicos”. Desproporcional o tamanho da administração e a falta de agilidade na execução de suas funções. Fruto de excessos de regras, procedimentos, além de direitos adquiridos funcionais. A solução apontada: substituir a burocracia pelo modelo gerencial, tema a seguir. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Rezende (2002) define uma reforma administrativa como uma política pública que busca elevar a performance. Para ele, independentemente de seu alcance, natureza ou contexto tem sempre dois vetores: estrutural e do ajuste fiscal. A criação de instrumentos, técnicas e procedimentos pelas teorias gerenciais, podem ser expostos nos prismas da eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviço e/ou entrega de bens públicos. A eficiência atenta-se à dinâmica interna da administração

¹³ Segunda geração: direitos sociais. Terceira: direitos individuais homogêneos e os direitos difusos.

pública, tem um viés quantitativo. A eficácia busca uma ligação entre a dinâmica interna e o alcance qualitativo na prestação dos serviços. Por sua vez, a efetividade esquadrinha a real e efetiva satisfação das necessidades sociais.¹⁴

Segundo Bresser-Pereira (1997) com o advento da grande depressão, nos anos 30 do século passado, causada pela quebra do mercado financeiro norte-americano, foi, também, uma crise do estado liberal, dada a falta de regulação e intervenção estatal na economia. Dessa combinação, quebra do mercado financeiro e crise de modelo de Estado, surge o estado de bem-estar social. As suas bases são a de proteção dos direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico. Com essa modelagem intervencionista a estrutura estatal teria capacidade de executar as atividades necessárias aos objetivos públicos. Acelera-se, portanto, a contratação de mão-obra especializada, diretamente pelo Estado.¹⁵ Com a robustez da administração pública o modelo burocrático acompanha esse movimento (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Mas, o aparelho burocrático passou por questionamentos quanto à eficiência no desenvolvimento das suas atividades. As condições para a mudança da burocracia para o gerencialismo tiveram quatro motivos. A crise econômica mundial, a crise fiscal¹⁶, a crise política e a globalização e as transformações tecnológicas. O Estado não tinha mais condições de garantir a execução de suas obrigações. A administração pública necessitava reformulações. O excesso de procedimentos, a morosidade na execução das atividades, o quantitativo oneroso de servidores, eram desproporcionais à eficiência alcançada. Fazer mais com menos: o lema ideológico. Em outras palavras, enxugar a burocracia (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1997; MEDEIROS; RODRIGUES, 2014).

O impacto dessas crises assolou os países desenvolvidos nas décadas de 1970 e 1980, o estado de bem-estar social, vigente nos países com capitalismo avançado entrou em “colapso”. Os efeitos foram social, econômico e administrativo. Iniciou-se a busca por equacionar os gastos advindos da obrigação dos Estados com

¹⁴ Observação: se abordará a efetividade juntamente com a apresentação do modelo societal. Justifica-se a escolha, pois a efetividade proporciona uma melhor interação entre as pessoas e o Estado. E a interação, com vistas à satisfação das necessidades sociais, constitui-se no objetivo do modelo societal.

¹⁵ O modelo intervencionista de Estado é conhecido como Estado de bem-estar social nos países europeus; *New Deal*, nos Estados Unidos da América; e, Estado desenvolvimentista e protecionista nos países da América Latina e Ásia (SOUZA, 2018).

¹⁶ A preocupação com a crise fiscal mirava a diminuição de despesas. O aumento de receitas ficou em segundo plano.

a satisfação das necessidades sociais e os dos recursos arrecadados diretamente¹⁷. Na seara social, impactou-se as políticas públicas garantidoras da diminuição das desigualdades, individuais ou coletivas. Na economia, constatou-se o esgotamento do modelo de substituição de importações, principal instrumento para a geração de poupança (caixa) e fonte de financiamento das políticas governamentais e da administração pública. Na área de gestão, passou-se a questionar o modelo burocrático como forma de gestão da administração pública, haja vista a pouca eficiência e o excessivo formalismo. Surge nesse contexto de reformulação o modelo gerencial (MEDEIROS E RODRIGUES, 2014).

No entender de Bresser-Pereira (1997), em seu estudo sobre a proposta de reforma gerencial no país, elaborada enquanto chefiava o Ministério da Administração e Reforma Administrativa – MARE –, para reformar a administração pública deve-se atuar em três dimensões: de gestão; cultural; e, institucional legal (alteração das normas jurídicas). A dimensão da gestão é a operacionalização das ideias gerenciais, para oferecer um serviço público menos oneroso, com menos procedimentos e mais eficiência. Na dimensão cultural encontra-se a interrupção e penalização de práticas patrimonialistas (clientelismo e fisiologismo) e, ao mesmo tempo, a mudança dos valores burocráticos para os gerenciais. Quanto à dimensão normativa, está a necessidade de mudar o ordenamento jurídico, a começar pela constituição federal. O autor cita as alterações no texto constitucional em 1998, como exemplo (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Ao adentrar-se no modelo gerencial, o primeiro elemento é a eficiência. Para lidar com a “falência” do Estado, desenvolveu-se, na Inglaterra, o modelo de gestão gerencial. Contudo, a sua implementação deveria modificar a cultura no funcionamento do serviço público. Surge, então, a ideologia gerencial na administração pública: o gerencialismo. Denominado de modelo puro, o seu valor central foi a eficiência nos procedimentos e na execução das funções dos servidores. O principal obstáculo para a reformulação do serviço público britânico, entre as

¹⁷ Esse discurso de equacionar a arrecadação aos custos é linear, superficial e falacioso. Primeiro, todo o recurso destinado à satisfação de necessidades sociais é investimento. O legislador constitucional, ao vincular percentual das receitas dos entes-federados à educação e à saúde, deixou bem claro que os direitos sociais são um investimento. Segundo, o retorno da satisfação das necessidades sociais não deve ser medido por critérios puramente quantitativos. Para Figueiredo e Figueiredo (1986) não basta haver somente a eficiência instrumental – custos e benefícios econômicos. Deve-se incluir a eficiência política, que são os custos, sociais ou políticos, e os benefícios daí advindos.

décadas de 1970 e 1980, estava na dificuldade de mensurar o seu desempenho, quantitativo e financeiro, e de administração por resultados (ABRUCIO, 1997).

Para fazer frente a essas dificuldades, foram criados instrumentos de controle de custos, de avaliação de desempenho e de aferição de competitividade, descentralização administrativa, tanto no âmbito institucional quanto de pessoal. Aumentar a eficiência na administração pública resultou de um profundo e complexo processo de reforma, através do fortalecimento do núcleo estratégico estatal, o implemento e o uso de contratos de gestão como controle da descentralização. Esse padrão de gestão se ateve aos aspectos internos da administração, ou seja, levou em consideração aspectos endógenos. A eficiência, portanto, tem critério quantitativo (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Como já exposto, a crise que deu início às propostas de modificação e aperfeiçoamento da administração pública teve origem fiscal (disparidade do montante arrecadado em proporção ao gasto). O primeiro e principal elemento da disparidade sob o enfoque gerencial ateve-se à rubrica servidores públicos. Segundo Bresser-Pereira e Spink (1998), um dos objetivos do governo Thatcher, principal impulsionador do modelo gerencial, consistiu em diminuir o tamanho da administração pública.

De maneira resumida, dois argumentos corroboram a ideia do thatcherismo. Primeiro, o custo gerado da desproporção entre o elevado quantitativo de recursos humanos e a baixa velocidade na prestação dos serviços. O segundo, a preocupação do emprego de recursos com aposentadorias e pensões (o custo vegetativo). A solução estava no aumento da eficiência da administração pública (leia-se diminuir o número de servidores). Tais argumentos não obtiveram grande êxito na Inglaterra. Os principais entraves foram a resistência da população britânica e o objetivo da alta administração pública inglesa em recuperar o prestígio dos servidores. A reforma limitou-se à contenção do crescimento do número de servidores (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Em sentido oposto ao modelo gerencial puro, Osborne e Gaebler (1995) não postularam a diminuição do aparelho estatal como forma de equacionar uma maior eficiência. Defenderam, sim, o manejo das funções administrativas menos verticais e mais horizontais, cujas ações deveriam se voltar para o resultado. No entender dos autores a falta de eficiência tem mais a ver com as dificuldades de mudança

funcional¹⁸ do que a diminuição da mão de obra especializada.¹⁹ O excesso de controle e a sua centralização em órgãos de recursos humanos, critérios formais de promoção e progressão não demonstra a realidade no exercício das funções e são vetores de menor interesse no exercício das funções. As soluções propostas seriam maior flexibilidade aos administradores, a redução e exclusão de regulamentos e conferir ao servidor o senso de pertencimento e propriedade das instituições públicas. Bresser-Pereira (1997) ao expor os motivos para a adoção de uma reforma administrativa no Brasil comungou desse posicionamento. Para ele, a carreira funcional, através de concursos públicos deveria ser incentivada. Todavia com flexibilidade, justamente para não existir conflito com os ditames do modelo gerencial. Necessário recompensar o mérito e incentivar a criatividade e a iniciativa. Não premiar apenas pelo critério formal de tempo de serviço.

Outro entrave exposto pelos autores à eficiência está na formação e execução do orçamento público. Resumidamente, os atuais regramentos separam a totalidade dos recursos em inúmeras rubricas, cada uma com destinação específica. Tal procedimento serve para os órgãos de controle lastrearem a aplicação – gastos – dos recursos. Além disso, se existir recurso para uma determinada dotação orçamentária e a mesma não for utilizada dentro de um determinado período, retornará ao tesouro e não haverá garantia da existência posterior.²⁰ As atuais regras, portanto, são ineficientes e inoperantes. Ao invés de incentivar o administrador a poupar e investir o impelem a gastar e muitas vezes mal (OSBORNE E GAEBLER, 1995).

No tocante ao orçamento, as soluções apontadas por Osborne e Gaebler (1995), tendo como exemplos cidades norte-americanas, são as de não penalizar os ordenadores de despesas pelo não uso das dotações e tornar os orçamentos mais flexíveis, permitindo a alocação de uma rubrica em outra. Para eles, é preciso incentivar o poupar e investir através desta equação: retorno ao orçamento do órgão

¹⁸ No caso da administração pública brasileira, há possibilidades de movimentos funcionais dispostas no ordenamento jurídico. A figura da remoção a pedido ou por interesse público. Outras são a redistribuição e a cessão a ente-público ou federado de servidor público, diverso de sua lotação de origem. O que se poderia discutir, seriam os procedimentos para o seu deferimento. Todas essas formas de provimento derivado encontram-se, tanto na lei federal nº 9.112/90 – estatuto dos servidores públicos federais – quanto na lei complementar estadual nº 10.098/94 – estatuto dos servidores públicos do estado do Rio Grande do Sul.

¹⁹ Outra espécie de provimento derivado seria a ascensão. Nesta o servidor poderia trocar um cargo por outro. Entretanto, foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, pois fere a regra da nomeação e posse a um cargo ou emprego específico, oriundo de concurso público.

²⁰ No Brasil, o período é denominado de exercício financeiro. Segundo o artigo 34, da lei 4.320/64 tem a duração de doze meses e coincide com o ano civil.

do recurso não utilizado, como um *plus* ao orçamento no próximo exercício. Deve-se criar possibilidades, instituir o empreendedorismo na administração pública. Empreender denota estímulo à coocorrência, seja entre órgãos ou pessoas jurídicas, bem como entre estes e a iniciativa privada.

Referente à eficiência, importante trazer ao estudo a figura da privatização. Bresser-Pereira (1997) defende a ideia de a produção de bens e serviços de mercado, albergados pelas empresas públicas, serem prestadas pela iniciativa privada. A performance dessas empresas terá melhores resultados se não estiverem sob a batuta estatal. Além disso, com a crise fiscal, o Estado perdeu a capacidade de investimento e não tem condições de modernizá-las na velocidade exigida pelo mercado globalizado. Com o movimento privatista, a administração pública deixa de executar as atividades tidas como típicas da iniciativa privada e passa a controlá-la através da regulamentação. Com base nesse cenário a privatização é o caminho mais adequado (BRESSER-PEREIRA, 1997). Já Osborne e Gaebler (1995) entendem o processo de privatização como uma forma para a solução dos problemas da administração pública, mas não a única. Para os autores, antes de discutir a propriedade e a produção de bens e serviços de mercado pela administração pública, deve-se focar na motivação ao servidor para a excelência, direcionar as atividades para o resultado, recompensar o desempenho, flexibilizar as regras e reduzir a hierarquia.

Essas dinâmicas do modelo gerencial objetivam garantir um instrumento neutro. Portanto, postulam a separação do funcionamento da máquina pública da política. Se, se ater à criação e à execução de instrumentos endógenos para gerenciar (avaliar quantitativamente) o movimento da máquina pública, há certa neutralidade. O problema recai no fato de a eficiência não aferir a real prestação do serviço ou a entrega do bem público, pois é objeto da eficácia: a avaliação feita pelo destinatário. Por óbvio, tem forte apelo político. Nesse ponto, a ideia de neutralidade é falaciosa. (ABRUCIO, 1997). Rezende (2002) entende como improvável a neutralidade, tanto de uma reforma na gestão quanto do modelo adotado. O fundamento está no fato de qualquer proposta de reforma enquadrar-se como uma política pública e, como tal, envolve atores políticos e burocráticos, bem como influencia na formação da agenda. Há interesses eminentemente conflitantes em jogo. Por essa lógica, a discussão sobre a performance entra em debate, mas com elevado ímpeto político.

De qualquer forma, o legado da busca pela eficiência teve mais a ver com a conscientização do custo financeiro na formulação, implementação e execução de políticas públicas. Para operacionalizá-la, incorporou-se na dinâmica da administração pública as estratégias gerenciais, tais como conceitos de flexibilidade, e agilidade na prestação dos serviços (ABRUCIO, 1997). Mas, pouco adianta a administração ser eficiente e não prestar um serviço eficaz. O elo entre a primeira performance e a segunda, a eficácia, tem duplo sentido. Um interno e quantitativo, outro externo à administração pública e qualitativo. Internamente, utiliza-se a eficácia como um indicador de eficiência. Externamente, com a inclusão de estratégias qualitativas, foca-se no tomador do serviço (ABRUCIO, 1997). Para levar a prestação do serviço mais próximo ao consumidor/cliente, adota-se estratégias e instrumentos hábeis a mensurar a qualidade na prestação do serviço público. Surgem, então, duas medidas. A descentralização e a competitividade no serviço público. Para melhor didática, dividiu-se em dois tópicos. O primeiro abordará a descentralização (gênero) dividida em desconcentração e descentralização (espécie). Na sequência, o segundo tópico abordará a competição no serviço público.

Descentralização: no gerencialismo o sentido do termo liga-se às figuras da desconcentração e da descentralização (espécie). A desconcentração cria órgãos satélites para executar atividades antes concentradas em um único órgão hierarquicamente superior. Há desconcentração de tarefas, não de decisões. Inexiste autonomia financeira, administrativa e orçamentária, estas características da descentralização. O grande problema da desconcentração reside na ausência de autonomia. Os elementos do tão criticado modelo weberiano persistem, tais como a hierarquia e a concentração decisória. Exemplificando, com a ausência de autonomia orçamentária, pode haver crédito no orçamento destinado ao órgão desconcentrado. Mas, para se transformar em recurso dependerá da arrecadação. Conforme Osborne e Gaebler (1995), em uma eventual disputa entre o órgão desconcentrado e a pasta responsável pelo orçamento, prevalecerá as disposições do último. Quanto a descentralização, se abordará em um tópico específico.

A descentralização (espécie) é a transferência da titularidade e execução de um serviço público. Osborne e Gaebler (1995) propõe duas formas para a operacionalização. A primeira através do incentivo ao terceiro setor. A criação de organismos não governamentais é um exemplo. Sem finalidade lucrativa, cujo objetivo é executar atividades da administração pública, com recursos públicos direcionados para tais objetivos. Os autores sugerem a criação de associações comunitárias, pois têm a capacidade de tornar o cidadão de mero ator passivo a elemento central. A proximidade na execução de um serviço confere maior responsabilidade.

No Brasil, o incentivo ao terceiro setor deu-se através da publicização. A sua incidência ocorreu naquilo que Bresser-Pereira (1997) denominou de propriedade pública-não estatal. São todos os serviços prestados de forma não exclusiva, tais como universidades, escolas, hospitais e centros de pesquisa. Por não ser uma atividade de Estado, não detém a sua exclusividade. Assim, pode-se transformá-las, também, em organizações sociais, vinculadas à administração pública, através de contratos de gestão e participação no orçamento público.²¹

Desde 1998, época da primeira reforma administrativa, editou-se três normas jurídicas para tratar sobre o assunto. São elas: lei nº 9.637/98 (instituiu a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social – OS); lei nº 9.790/99 (instituiu a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP); e, a lei nº 13.019/14 (instituiu, dentre outras disposições, a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações sociais da sociedade civil – OSC).²²

Qualificada como uma OSCIP, OS ou OSC uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, pode estabelecer convênios, contratos, em se tratando de organizações sociais, e cartas de compromisso, no caso de organizações sociais da sociedade civil, com os entes-federados e seus respectivos órgãos. Firmados os instrumentos jurídicos, habilitam-se a receber financiamento do setor público e

²¹ Esse posicionamento constante na reforma teve inspiração nos *quangos – quasi autonomous non-governmental organizations* (organizações não governamentais quase autônomas). Transformou-se hospitais e universidades em entidades híbridas, entre a administração pública e o setor privado, sem finalidade lucrativa, cujas atividades eram exercidas por uma tabela funcional sem vínculo com o serviço público, sem a necessidade de fiscalização dos órgãos de controle, mas com participação no orçamento público (Bresser-Pereira, 1998).

²² No estado do Rio Grande do Sul a norma que regulamenta a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos é a lei nº 12.901/08.

privado. Outras formas de prestação de serviços públicos ou de interesse público dá-se através dos serviços sociais autônomos (denominados de entidades paraestatais) mais conhecidos como sistema S.

Outra forma de operacionalização da descentralização proposta por Osborne e Gaebler (1995) é a político-administrativa. Consiste em tornar mais equânime as responsabilidades na titularidade, execução e administração dos serviços e bens públicos entre os entes-federados²³. Isso se liga às suas autonomias. Em que pese a relevância dessa forma de operacionalização de descentralização, para compreendê-la melhor, traz-se para a realidade brasileira – país com modelo de federação centrípeta – pois os autores a têm na norte-americana – país com modelo de federação centrífuga.²⁴

No Brasil, a concretização dessa descentralização demanda alterações constitucionais complexas na repartição de competências dos entes-federados. Em um Estado do tipo federado a autonomia é o elemento principal, pois cria pessoas jurídicas de direito público interno e pressupõe divisão, constitucionalmente estabelecida, de obrigações administrativas, legislativas e tributárias. Na constituição brasileira a repartição leva em consideração o princípio da predominância de interesse²⁵ (MENDES, COELHO E BRANCO, 2009). Adotar a proposta nos moldes da estabelecida por Osborne e Gaebler (1995), na federação brasileira, implicaria na modificação da estrutura constitucional quanto à titularidade de bens públicos, às capacidades legislativa, administrativa e tributária.²⁶ Aqui localizam-se dois pontos sensíveis. O primeiro, formal: a modificação do texto constitucional. O segundo, material: a diminuição de poder político.

²³ No Brasil os entes federados são a União, os estados-membros, o distrito federal e os municípios.

²⁴ A maneira na separação de competências sinaliza o tipo de federação de um país. Se houver maior concentração dessas em um ente-federado se estará diante do modelo centrípeta. Ao contrário, uma maior distribuição indicará o modelo centrífuga (Mendes, Coelho e Branco, 2009).

²⁵ Esse princípio manifesta-se da seguinte forma: enumeração taxativa e expressa das competências da União, com a finalidade de tratar de interesses nacionais (artigos 21 e 22). Enumeração das competências dos Municípios, para tratar de interesses locais (artigo 30, inciso I). Competência residual para tratar de assuntos de interesse regional ficou a cargo dos Estados (artigo 25, §1º). Devido a sua natureza híbrida, ao Distrito Federal atribui-se a competência para tratar de assuntos de interesse regional e local (artigo 32, §1º) (Mendes, Coelho e Branco, 2009).

²⁶ O modelo de repartição na constituição é horizontal e vertical. O primeiro é a inexistência de subordinação ou hierarquização entre os entes federados no exercício da competência. Cada um é dotado de plena autonomia para exercer a competência quanto às matérias que a constituição lhe atribuiu. Já no vertical, quando a constituição outorga a diferentes entes federativos a competência para atuar sobre as mesmas matérias, mas estabelece uma relação de subordinação entre o tipo de atuação previsto para cada um (Mendes, Coelho e Branco, 2009).

O processo de alteração do texto constitucional, feito por meio da proposta de emenda à constituição, é complexo.²⁷ Já a perda de poder político enquadra-se no maior obstáculo. Como a federação brasileira adota o modelo centrípeto, haja vista a concentração de competências na União, a descentralização para os demais entes-federados mudaria o tipo de federação: de centrípeta para centrífuga. Isso poderia resultar na redução do controle dos processos, na formação da agenda e de influência política e burocrática, tanto do poder executivo quanto do poder legislativo federais, junto aos estados-membros, distrito federal e municípios. Para Osborne e Gaebler (1995), as propostas de descentralização de atribuições e competências não são bem vistas por burocratas de alto escalão e políticos.

As propostas de Osborne e Gaebler (1995) são de cariz liberal e, como tal, servem para equalizar as competências entre os entes-federados. No entender de Falletti (2006), deve-se ter cautela nessa tentativa de equalização, pois se pode acirrar os conflitos distributivos entre entes-federado²⁸ e promover ou aprofundar condutas patrimonialistas. Com base em sua teoria sequencial, Falletti (2006) destaca que descentralização deve ser compreendida como um processo de reforma do Estado, através de um conjunto de políticas públicas, hábeis à transferência de responsabilidades, recursos e competências da esfera federal às esferas subnacionais. Para tanto, referido processo subdivide-se na descentralização administrativa, fiscal e política.

A descentralização política compreende a mudança da estrutura e constituição do próprio Estado.²⁹ O conjunto de políticas públicas constitucionais hábeis a fornecer novos espaços aos governos subnacionais, tais como eleições diretas, voto universal, instituição de poderes legislativos, com mandato eletivo, nos entes subnacionais, são as formas expostas pela autora. Ao transportar a descentralização política para o Brasil, a constituição de 1988 albergou todas as políticas públicas elencadas por Falletti (2006). Fundamentando-se em Souza (2018) pode-se incluir mais uma espécie

²⁷ O artigo 60 da constituição, no seu §2º, dispõe que a discussão e votação de uma PEC será processada em dois turnos, em cada casa legislativa – senado e câmara dos deputados. Para aprovação necessita de maioria qualificado em três quintos dos votos dos membros de cada casa (Brasil, 1988).

²⁸ No caso do Brasil essa disputa pode ocorrer entre entes-federados com menor arrecadação ante aos com maior arrecadação. Essa contenda pode ser com estado x estado; estado x município; e, município x município.

²⁹ Um novo processo de descentralização é uma reforma do Estado, e implica uma nova sequência de descentralizações (FALLETTI, 2002).

de política pública. As constitucionalizadas, de adesão obrigatória, como as da saúde e educação.

A descentralização fiscal é o conjunto de políticas públicas destinadas a incrementar o ingresso da arrecadação dos entes subnacionais (Falleti, 2006). As competências tributárias dos entes-federados, as transferências constitucionais, legais e voluntárias, da União aos municípios, o fundo de participação dos estados e distrito federal, o fundo de participação dos municípios e o fundo de compensação de exportação de produtos industrializados, dentre outros, são instrumentos do que vem a ser a descentralização fiscal no Brasil.

Já a descentralização administrativa é a conjugação de políticas públicas que permitem aos entes subnacionais administrar e prestar serviços sociais, tais como saúde, saneamento, habitação e outros. (FALLETI, 2006) O que diferencia essa espécie da descentralização da fiscal é a transferência recursos, pois na administrativa pode ou não haver repasses. Novamente, embasado nos estudos de Souza (2018), as políticas públicas normatizadas, oriundas das competências concorrentes dos entes federados,³⁰ são arquétipos da descentralização administrativa. Referidas políticas não tem a obrigatoriedade de repasse financeiro e quando há, o ente federado beneficiado deve dar uma contrapartida.³¹

Competição no serviço público: o objetivo consiste em premiar, com mais recursos e equipamentos, dentre outros insumos, os setores da administração pública que melhor prestam um serviço público, através da avaliação do usuário, cumprimento de metas, dentre outros. Mas, ao levar em consideração a análise de avaliação do tomador do serviço (consumidor) e não havendo um critério de ponderação, poderá ocorrer a interferência na equidade do próprio serviço público. Locais mais bem avaliados terão mais insumos. Deve-se levar em consideração a variável da

³⁰ Significa que os entes-federados União, estados, distrito-federal e os municípios podem legislar sobre as matérias constantes no artigo 24 da constituição federal. À União cabe a formulação de normas gerais, ao passo que aos demais entes a suplementação das leis gerais. Cita-se como exemplo a decisão do supremo tribunal federal, ao julgar a ação direta de constitucionalidade nº 6341, reconheceu a competência concorrente no combate a Covid-19.

³¹ São estas as matérias de competência concorrente: Saúde e assistência pública; assistência aos portadores de deficiência; preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural; proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; preservação das florestas, da fauna e da flora; agricultura e abastecimento alimentar; habitação e saneamento; combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; exploração das atividades hídricas e minerais; segurança do trânsito; políticas para pequenas empresas; turismo e lazer (BRASIL, 1988).

localização do lugar da prestação do serviço. De nada adiantará um ponto com alta qualidade, mas distante da residência do cliente/consumidor (ABRUCIO, 1997).

Mas, mesmo ante as variações existentes na forma de estado (unitária ou federada), nos ordenamentos jurídicos e formas de execução da administração pública em um determinado país (descentralizada, centralizada, desconcentrada ou concentrada) o modelo gerencial apresenta peculiaridades. Algumas características podem ser generalizadas, tais como capacitação, produtividade, orientação para resultados, flexibilidade, privatização, eficiência, eficácia, transparência, *accountability*, descentralização na execução dos serviços públicos, desconcentração das atividades exclusivas do Estado (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

Apesar das teorias gerencialistas terem como objetivo o aumento da performance da administração pública, uma das principais críticas é o não atingimento dos resultados pretendidos. As reformas administrativas partem de dois pressupostos: ajuste fiscal (redução de gasto com a administração pública) e mudança institucional (alteração organizacional e da cultura burocrática).³² Para a reforma ser exitosa, tanto o ajuste fiscal quanto a mudança institucional, necessita-se da colaboração simultânea dos atores políticos. (REZENDE, 2002). E a probabilidade de ocorrer é diminuta, haja vista os pressupostos serem contraditórios. Enquanto o ajuste fiscal precisa de mais controle da máquina pública, a mudança institucional demanda menos. Em outros termos, a falha de uma reforma está nos seus pressupostos, pois são conflitantes (REZENDE, 2002).

Mas, a discussão entre os modelos burocrático e gerencial se concentra mais na eficiência e eficácia e menos na efetividade. A administração pública burocrática, nos moldes da concebida por Weber, tem como objetivo a produção de serviços públicos. Esse modelo é necessário para a produção de serviços de larga escala e tarefas rotinizadas, tais como as atividades de controle e fiscalização; prestação de serviços de saúde pública; arrecadação de impostos; realização de certames licitatórios; segurança pública, dentre outras. Com as constantes políticas de limitações fiscais e de austeridade esse modelo sofre críticas diante da incapacidade de prestar um bom serviço público e dos elevados custos de manutenção (SALM e MENEGASSO, 2017).

³² Ao tratar da alteração organizacional e da cultura burocrática, Rezende (2002) toca em um ponto sensível: as relações de poder. Uma reforma altera o modo pelo qual a relação de poder no interior da administração pública ocorre. Tal alteração provoca elevada carga de rejeição.

Por outro lado, o modelo gerencial prioriza a busca pela produtividade (máxima produção com o menor custo). Para superar as deficiências do modelo burocrático adota-se mecanismos de gestão privada dos negócios: definir e tratar o cidadão como consumidor, pois é mais simples estabelecer metas e alcançar a eficiência para um grupo único (consumidor) do que um grupo multifacetado (cidadão), privatizar os serviços e adotar gestão por resultados (SALM e MENEGASSO, 2017).

Com base posicionamento de Herrera Flores (2009), um direito surge como resultado do processo de luta ao acesso a bens, com vistas à garantia da satisfação de necessidades. Podem ser individuais ou coletivos. Devido a contextos históricos e políticos, certas necessidades são de tamanha importância (humana, social e culturalmente existenciais) que precisam de uma garantia de satisfação maior. Da conjugação necessidade–garantia–satisfação, surgem os direitos humanos. Em 1988, com a promulgação da constituição, esses direitos foram formal e materialmente garantidos.³³ Dentre os garantidos estão os direitos sociais. Uma das suas características é a exigência de um agir estatal. Ou seja, o Estado deve fazer, executar medidas para materializar os efeitos da garantia.³⁴

E o que isso tem a ver com o tema em questão? A efetividade é a medida dos reais efeitos gerados ao cidadão, na satisfação das necessidades (diretos) garantidas. À aferição da efetividade adota-se vários mecanismos, tais como formas de coordenação administrativa e financeira na implementação de políticas públicas, mecanismos para avaliação de impacto, maior participação popular, programas voltados à realidade local, dentre outros (ABRUCIO, 2007).

O ponto de partida da efetividade é o conceito de esfera pública como lócus de aprendizagem social e participação dos cidadãos nos debates públicos e políticos. Referido conceito deve estar presente na organização da administração pública, principalmente na discussão da elaboração de políticas públicas. Instrumentos de controle externo das atividades da administração pública, tais como a exigibilidade administrativa e o controle social, têm sua justificativa teórica na busca pela efetividade na execução das atividades da administração pública. Estes são alguns exemplos: implementação nos municípios dos conselhos de saúde, de educação, de

³³ Direitos fundamentais é a designação dada aos direitos humanos recepcionados – inseridos – no texto constitucional.

³⁴ Exemplo é a destinação obrigatória de recursos para a saúde e educação, a partir de percentuais estabelecidos na constituição federal.

fiscalização da merenda escolar; implementação nos estados federados dos conselhos de educação, saúde, cultura, direitos humanos, assistência social, dentre outros; implementação dos portais da transparência (ABRUCIO, 1997)

Para Salm e Manegasso (2017) tanto o modelo burocrático quanto o gerencial não compreendem o cidadão como um ser político que vive em uma sociedade altamente articulada, a qual exige a participação na construção do bem comum como um critério de cidadania. Nesse sentido, um novo modelo de administração surge com as finalidades de buscar o interesse público, incentivar mais a cidadania do que o empreendedorismo, pautar a formulação de políticas com estratégia e a implementação com participação, priorizando mais a pessoa do que a produtividade.

A definição delineada por Salm e Menegasso (2017) possui afinidade com a administração pública societal. A abordagem de Oliveira (2013) sobre administração pública societal apresenta uma visão alternativa da ideia de desenvolvimento. Pautada em uma concepção deliberativa de democracia e gestão social, propõe mudanças institucionais e, sem abandonar as competências técnicas, a criação de novos perfis do gestor público. Menos burocrata e mais um agente social reflexivo.

Tanto no modelo burocrático quanto gerencial, a administração pública está envolta de processos e procedimentos complexos, transformando-a em um ambiente hermético. Um dos aspectos negativos do domínio da técnica. A busca por maior efetividade, para além da adoção de procedimentos, constitui-se como uma forma de reaproximação entre público e o privado. Na real possibilidade de a sociedade interferir diretamente na administração pública (OLIVEIRA, 2013).

Para Abrucio (1997) a constituição federal de 1988 já deu ferramentas para o cidadão participar mais de decisões políticas, bem como influenciar a implementação e a formulação de políticas públicas. O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são instrumentos políticos, capazes de influenciar e modificar a administração pública. O que falta é educar a sociedade em aprender como lidar com esses instrumentos constitucionais. Entretanto, em todos esses instrumentos democráticos o cidadão não participa do processo deliberativo.³⁵

³⁵ A lei 9.709/98 trata sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular. O plebiscito é uma consulta feita antes da elaboração de uma norma (legislação ou ato administrativo). (Exemplo: plebiscito sobre a forma e sistema de governo). O referendo é uma consulta feita depois de uma norma (legislação ou ato administrativo). (Exemplo: referendo sobre a vigência ou não do artigo 35, do estatuto do desarmamento, que tratava sobre a comercialização de armas de fogo e munições). Tanto no referendo quanto no plebiscito inexistem a função deliberativa e decisória do cidadão na construção e delimitação do assunto. O que há é a função consultiva. Por isto, a decisão será sempre binária: sim ou não.

Segundo Pinto e Santos (2017) a administração pública societal não pode ser compreendida apenas como um discurso. Mas, sim uma forma legítima de descentralização de atividade administrativa, mas, também, política aos legítimos interessados: o cidadão. É uma maneira de valorizar a participação da sociedade e, conseqüentemente, diminuir o hiato existente entre a gestão pública e os destinatários dos serviços e bens públicos. Os orçamentos participativos, as audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas públicas, dentre outros, são modelos de descentralização. Ainda, segundo os autores, para a constituição de uma gestão pública societal deve levar em consideração três dimensões: a econômico-financeira, a institucional-administrativa e a sócio-política (PINTO e SANTOS, 2017).

Para compreender melhor o modelo societal, importante fazer esta divisão. As dimensões o econômico-financeira e o institucional-administrativa são a estrutura do poder público para fazer frente às obrigações estatais, através de modelos e instrumentos de gestão, tanto burocrático quanto gerencial. Atribui-se a dimensão sócio-política as relações entre o Estado e a sociedade, para a garantia e fruição dos direitos do cidadão e a participação social na gestão pública. O modelo societal, por estes dois motivos, prioriza a última dimensão. Contudo, influencia diretamente a estrutura do poder público (dimensões econômico-financeira e o institucional-administrativa) pois constrói arranjos institucionais que buscam modificar o modelo econômico.³⁶ Mas, a criação de ambientes de interlocução entre o Estado e a sociedade podem se tornar inócuos, caso inexistir a possibilidade de influenciar diretamente as tomadas de decisões. É importante que esses ambientes de interlocução possam influenciar na agenda governamental, bem como na implementação e formulação de políticas públicas (PINTO e SANTOS, 2017).

Devendo abordar apenas um assunto, a iniciativa popular consiste na apresentação de um projeto de lei à câmara dos deputados, de autoria dos cidadãos, desde que cumprido alguns requisitos estipulados na lei. (Exemplo: lei da ficha limpa). No caso da iniciativa popular, os cidadãos participam da elaboração e apresentação do projeto, o qual pode ser modificado ou rejeitado no congresso. Mas, não interagem na deliberação da matéria.

³⁶ A implementação de espaços de participação social, para a construção de uma administração pública societal, foram instituídas durante as gestões petistas. São exemplos: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Conselho Nacional da Segurança Alimentar (CONSEA), Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; a realização das conferências Conferência Nacional de Assistência Social, Conferência Nacional de Saúde Indígena, Conferência Nacional de Economia Solidária (PINTO e SANTOS, 2017).

Todavia, utilizar uma espécie de democracia direta como fonte principal para a resolução do problema da efetividade prestacional do serviço público deve ser vista com cautela. A complexidade e a diversidade das atividades de gestão e a especialidade das obrigações da administração pública são elementos que necessitam de mão-de-obra especializada. Associa-se uma democracia representativa e, no caso do Brasil, um país de dimensões continentais, em que há descentralização administrativa e executória de programas e ações públicas aos entes subnacionais (estados federados e municípios) mas a orçamentária é centralizada na União, torna-se complicada a proposta a adoção do modelo societal (ABRUCIO, 1997).

Mas, no entender de Salm e Manegasso (2017), as atuações da administração pública também não podem ocorrer a partir de um modelo que contemple a estrutura institucional formal e a produção em massa de serviços públicos, muito menos que favoreça práticas de mercado. Em uma sociedade formada por cidadãos, por isto multicêntrica na essência, há necessidade da adoção de múltiplas práticas e modelos, cada um voltado para uma temática. Por esse motivo, importante a associação do modelo societal como complementar aos modelos burocrático e gerencial.

2.3 O que são as ideologias partidárias? Porque direita ou esquerda?

Delineada as teorias e conceitos bases desse trabalho, sobre os modelos de gestão, e para melhor compreensão dos dados obtidos e a discussão dos resultados, a partir das análises dos programas de governo e planos plurianuais das gestões do partido da social democracia brasileira – PSDB, da governadora Yeda Rorato Crusius (2007 – 2010) e do partido dos trabalhadores – PT, do governador Tarso Henz Genro (2011-2014), o presente tópico se desdobrará da seguinte forma: abordagem das definições, caracterizações e classificações das ideologias partidárias – direita e esquerda – e a respectiva localização do espectro ideológico dos dois partidos, tanto a nível nacional quanto estadual.

Com base em Bonavides (2010), o Estado é uma seara de constantes embates de ideias, conquistas de espaços, lutas por direitos e, conseqüentemente, busca pela satisfação de necessidades, que originaram os próprios direitos. As constantes disputas de grupos com ideologias diferentes formam estruturas de como e qual a melhor maneira do Estado intervir na sociedade. A expressão ideologia tem sentido e

interpretação plurívoca. Portanto, é um signo. Para melhor compreensão, mas sem a finalidade esgotar o assunto, apresenta-se, no quadro 01, com base em Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998); Maglia (2020), breve definição da expressão ideologia.

Quadro 01 – Emprego do signo ideologia e interpretações empregados à expressão ideologia.

Emprego do signo ideologia	Interpretação
Significado forte	Originário do conceito de ideologia de Marx, é um conjunto de ideias e teorias, estabelecidas a partir das relações de poder, gerando uma falsa consciência de relações de classe. São induzidas e não construídas. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998)
Significado fraco	Conjunto de valores e interpretações sobre a ordem pública, orientador das condutas coletivas. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998)
Com um sistema	Sistema de ideias conexas a ações, devidamente organizada em programas e estratégias, cujo objetivo é o de defender ou modificar a ordem política. Maglia (2020)
Função ética	Conjunto de princípios éticos que interpretam o passado, explicam o presente e buscam prever o futuro. Maglia (2020)
Significado político	Conjuntos de ideias, crenças, opiniões e valores que aparecem em um padrão constante, utilizados por grupos na adoção de políticas públicas. Maglia (2020)

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998); Maglia (2020).

Em que pese as diferentes formas de interação, os significados de ideologia têm um núcleo em comum: conjunto de valores. Estes podem justificar condutas sociais (significado forte), orientar condutas coletivas (significado fraco), explicar um sistema e suas mudanças (sistema), dar significado a condutas (função ética) e justificar condutas coletivas (significado político). Partindo do significado na acepção política, ideologia são ideias, opiniões e valores indutores de um padrão manifestados em ações. Logo, uma ação política parte de uma estratégia, de uma visão das coisas (MAGLIA, 2020).

A política é uma disputa de poder. As bases postas nessa disputa são distintas ideologias, ou seja, visões sobre o Estado, suas formas de atuação e como há o atingimento de suas finalidades. Os responsáveis pela organização e a reunião de pessoas com as mesmas ideias e ideais são os partidos políticos, seja na esfera eleitoral e/ou disputas parlamentares, através de programas e orientações. Portanto, a ideologia político-partidária auxilia na formação de uma agenda política, indica preferências sobre pautas (públicas e/ou coletivas) a serem mantidas ou alteradas, bem como quais políticas públicas formular e implementar (MAGLIA, 2020).

Distintas ideologias partidárias conformam partidos com posicionamentos diferentes. Estes costumam ser divididos em dois polos: direita e esquerda. Historicamente a separação ideológica deu-se por um critério espacial, na assembleia geral, oriunda da revolução francesa. Havia dois grupos opostos. Os aristocratas, defensores de pautas tradicionais, como a manutenção da monarquia, colocaram-se à direita do rei. Já os adeptos à democracia e à república postaram-se à esquerda do monarca. Pragmaticamente a distinção das agremiações partidárias classifica-se, como regra geral, segundo critérios *a priori* e, como tais, não levam em consideração as peculiaridades históricas, sociais e económicas de um país ou região. Aprioristicamente partidos de esquerda objetivam a reformulação do capitalismo ou sua substituição por outro modelo. Os de direita posicionam-se a favor da manutenção da ordem social, económica e política (BOBBIO, 1995).

Bobbio (1995) discute como uma das principais razões *a priori* da divisão ideológica esquerda e direita a subsunção dos partidos à igualdade. Para o autor, partidos de esquerda interpretam a desigualdade como oriunda da própria sociedade e o Estado tem papel fundamental na busca pela igualdade. Já os de direita compreendem-na como algo socialmente natural e, como tal, não podem ser suprimidas. Por isto, a intervenção estatal torna-se inócua. No entanto, o fato de a esquerda ser mais sensível à diminuição das desigualdades não quer dizer que busque eliminar todas, muito menos a direita intente conservá-las. Conforme Bobbio (1995, p. 103) a “esquerda é mais igualitária enquanto a direita é mais desigualitária”.

Na seara económica a intervenção estatal é outro elemento *a priori*. Para a direita é responsabilidade estatal a defesa da propriedade privada e do cumprimento dos contratos. Já a esquerda postula como política económica a intervenção do Estado na economia (Maglia, 2020). A introdução de temas transversais, oriundos do pós-materialismo, como meio ambiente, género, raça, multiculturalismo e mudanças sociais trouxe atualização à diáde (BOBBIO, 1995; TAROUÇO E MADEIRA, 2013b).

A queda do muro de Berlim, a extinção da União Soviética, aliada às questões pós-materialistas, auxilia a colocar em xeque a até então definição dos elementos caracterizadores e da localização partidária à direita ou à esquerda do espectro ideológico. Com as modificações geopolíticas (queda do muro de Berlim e extinção da União Soviética) e os temas transversais a divisão ideológico-partidária passa a ser feita a partir da conexão de critérios apriorísticos e as peculiaridades de cada país. Portanto, a separação do espectro ideológico deve ser precedida de um esforço para

a conceituação e definição dos elementos. É inútil utilizá-la sem essa base, pois serão imprecisas, genéricas e, muitas vezes, erradas (MEDEIRA E TAROUCO, 2011).

A organização dos debates ideológicos ocorre a partir da conjugação de pautas antigas e novas e se adaptam às realidades de uma região ou país, com a finalidade de representação de parcelas distintas da sociedade. Exemplo desses debates é o estudo de Imbeau, Petry e Lamari (2001) sobre o impacto da díade na formulação e implementação de políticas públicas. O foco é o peso relativo das variáveis socioeconômicas e políticas nos resultados políticos.

Para analisar esse peso relativo de tais variáveis, os autores contrapõem duas teorias: “a escola de convergência e a escola a política importa ou a política possui relevância”. A primeira defende a ideia de os Estados industrializados, a partir do século XX, se tornaram semelhantes, pelo fato de passarem pelos mesmos tipos de problemas e adotarem as mesmas soluções. Portanto, as diferenças políticas, sociais e culturais não têm muita relevância no resultado da política. Por outro lado, a teoria de pensamento “política importa ou a política possui relevância” argumenta haver uma correlação entre as variáveis partidárias e os resultados das políticas (IMBEAU, PETRY E LAMARI, 2001).

Em que pese o resultado geral da pesquisa (estudos transversais e transversais séries temporais) comprovar a hipótese nula (a díade não interfere nas políticas públicas) não se pode desconsiderar que a variável partidária esquerda-direita tenha relevância no resultado das políticas públicas. A isto, Imbeau, Petry e Lamari (2001) fazem algumas ressalvas importantes. A primeira é a de que se for feita a análise de indicadores, como assistência social, comprova-se a teoria de pensamento “política importa”. A segunda relaciona-se aos estudos transversais séries temporais. Nestes, as pesquisas feitas pós-1973 apresentam alta relevância a essa teoria. Por fim, informam os autores, que indicadores institucionais e socioeconômicos devem ser objeto de estudo, pois as pesquisas utilizadas ignoraram tais fatores (IMBEAU, PETRY E LAMARI, 2001).

No Brasil, há uma destacada percepção de indefinição ideológica dos partidos políticos, isto fruto, também, do sistema pluripartidarista adotado no país. Para diminuir essa percepção, pesquisas sobre os elementos e critérios hábeis a informar a localização de um partido na díade são relevantes³⁷ (TAROUCO E MADEIRA, 2013b). Conforme Madeira e Tarouco (2011), além dos critérios *a priori*, a classificação partidária deve ser substantiva, através da análise de fatores singulares, tais como posicionamentos históricos, sociais e econômicos. No país, a partir da redemocratização, a classificação ideológico-partidária teve como critério a participação ou não de grupos ou partidos políticos na ditadura militar. Conforme Power e Zucco (2009), citando Souza (1989), a localização ideológica, tendo em vista esse elemento histórico, originou o fenômeno da “direita envergonhada”.

De acordo com Power e Zucco (2009), o esforço de membros dos partidos de direita em se autodefinirem como de centro foi um exemplo desse fenômeno.³⁸ Por ser um critério histórico-político, a gradação do apoio à ditadura tende a diminuir com o passar do tempo, pelo fato de filiados antigos serem, gradativamente, substituídos por novas gerações. Figueiredo e Limongi (1999), propuseram uma classificação ideológica dos partidos através da atuação dos parlamentares nas votações da câmara dos deputados, nos primeiros anos após a redemocratização.³⁹ Posteriormente a pauta econômica tornou-se um dos temas estruturantes na agenda política. E, como tal, a classificação ideológica dos partidos passou a levar em consideração posicionamentos sobre temas como privatização, desregulamentação e neoliberalismo.

³⁷ Maglia (2020), ao estudar o enquadramento dos partidos de menor expressão aventa a possibilidade de todos, independentemente de sua expressão política, inserirem-se na díade. Programaticamente os partidos foram criados ante a uma visão de mundo, ou seja, uma ideologia, independente se mais afeta aos posicionamentos das lideranças das agremiações ou de um coletivo de interesses ou ideias. Inexiste uma justa medida para diferenciar se um partido é ideólogo ou particularista. As coligações e as concessões mútuas (eleitorais ou parlamentares), bem como o contexto pelas quais foram feitas são exemplo disso.

³⁸ Levando em consideração o apoio à ditadura, Power e Zucco (2009) propuseram uma delimitação do espectro ideológico, desta forma: partidos de direita (direita envergonhada): PDS/PPB/PPR/PP e PFL/DEM. Justificativa para a classificação: maioria dos componentes dessas agremiações, a época da ditadura, apoiavam-na; Partidos de centro: PSDB e PMDB. Justificativa para a classificação: representativa porção de seus membros, a época da ditadura, eram oposição ao regime, mas atuavam dentro dos limites institucionais estabelecidos; Partidos de esquerda: PDT e PT. Justificativa para a classificação: grande parte de seus filiados, durante o regime autoritário, agiu na clandestinidade, foi perseguida e muitos exilaram-se.

³⁹ Os autores mapearam três blocos ideológicos. Direita: PDS/PPR, PFL e PTB. Centro: PMDB e PSDB. Esquerda: PDT e PT. Diferenciaram, também, dois grupos de pequenos partidos. Pequenos partidos de esquerda: PSB, PSB, PC do B, PV e PSTU. Quanto aos pequenos partidos de direita não indicaram as siglas. Apenas o quantitativo: 17 agremiações. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999)

Procurando auxiliar a qualificar o debate, dois estudos, com metodologias distintas, enquadraram os partidos políticos brasileiros na díade. Power e Zucco (2009; 2012; 2017) utilizaram a série histórica⁴⁰ do conjunto de *surveys* intitulado de pesquisa legislativa brasileira – PLB. Tarouco e Madeira (2013a; 2013b) empregaram a escala de ênfase, metodologia do *Manifesto Research Group on Political Representation* – MARPOR. Ambas serão objeto de análise da presente pesquisa, bem como a base para a classificação ideológica dos dois partidos ligados à presente pesquisa. Inicia-se pela metodologia do MARPOR.

Lançado em 1979, com a finalidade de estudar os partidos europeus, o MARPOR criou robusto banco de dados, sendo atualmente mantido pelo *Comparative Manifestos Project* – CMP.⁴¹ A ênfase programática ou escala de ênfase é a base metodológica do MARPOR e tem na *saliency theory* o seu fundamento teórico, segundo a qual os partidos competem destacando temas diferentes. A ênfase programática, portanto, consiste na mensuração do conteúdo dos manifestos partidários (programa e documentos) a partir de cinco grupos: sistema político, economia e bem-estar, liberdade e democracia, relações exteriores, grupos sociais e estrutura social. Esses grupos, por sua vez, dividem-se em 56 categorias (TAROUCO e MADEIRA, 2013a). Dentre as 56 categorias, o manifesto selecionou algumas para compor a escala ideológica esquerda-direita. As categorias selecionadas estão dispostas na figura 01, abaixo.

Figura 01 – Composição da escala esquerda-direita, segundo a ênfase programática.

Direita			Esquerda	
104	Forças Armadas: positivo		103	Anti-Imperialismo
201	Liberdades e Direitos Humanos		105	Forças Armadas: negativo
203	Constitucionalismo: positivo		106	Paz
305	Autoridade Política		107	Internacionalismo: positivo
401	Livre Iniciativa		202	Democracia
402	Incentivos		403	Regulação do Mercado
407	Protecionismo: negativo	menos	404	Planejamento Econômico
414	Ortodoxia econômica		406	Protecionismo: positivo
505	Limitação do <i>Welfare State</i>		412	Economia controlada
601	Nacionalismo: positivo		413	Nacionalização
603	Moralidade tradicional: positivo		504	Expansão do <i>Welfare State</i>
605	Lei e Ordem		506	Expansão da Educação
606	Harmonia Social		701	Classes trabalhadoras: positivo

Fonte: Tarouco e Madeira (2013a)

⁴⁰ 1990, 1993, 1997, 2000 e 2005.

⁴¹ O CMP catalogou, a partir do pós-guerra, dados de 740 partidos em 54 países.

Os valores atribuídos na escala ênfase são de -100% (extrema esquerda) e +100% (extrema direita), transformados em índice -10 (extrema esquerda) e +10 (extrema direita). Tarouco e Madeira (2013a), ao aplicarem a escala do MARPOR para enquadrar os partidos brasileiros na díade esquerda-direita, obtiveram resultados desconexos com a realidade nacional. Todos os partidos, objetos da pesquisa,⁴² localizaram-se à esquerda do espectro ideológico, em menor ou maior graduação. Os autores atribuíram a tal resultado inadequações de alguns códigos da escala à realidade brasileira. Levando em consideração as especificidades nacionais propuseram uma escala alternativa com estas categorias, indicadas no parágrafo abaixo (TAROUCO E MADEIRA, 2013a).

Atribuídas à esquerda: regulação do mercado, planejamento econômico, economia controlada, análise marxista, expansão do *welfare state* e referências positivas à classe trabalhadora. Atribuídas à direita: menções positivas às forças armadas, livre iniciativa, incentivos, ortodoxia econômica, limitação do *welfare state* e referências favoráveis à classe média e grupos profissionais. A figura 02 revela os dados encontrados, a partir da aplicação da escala. Já o gráfico 01 indica o índice -10% (extrema esquerda) e +10% (extrema direita). Salienta-se, por oportuno, que tanto a figura 02 quanto a gráfico 01 indicam os índices ideológico-partidários das agremiações de interesse do presente estudo: PT e PSDB.

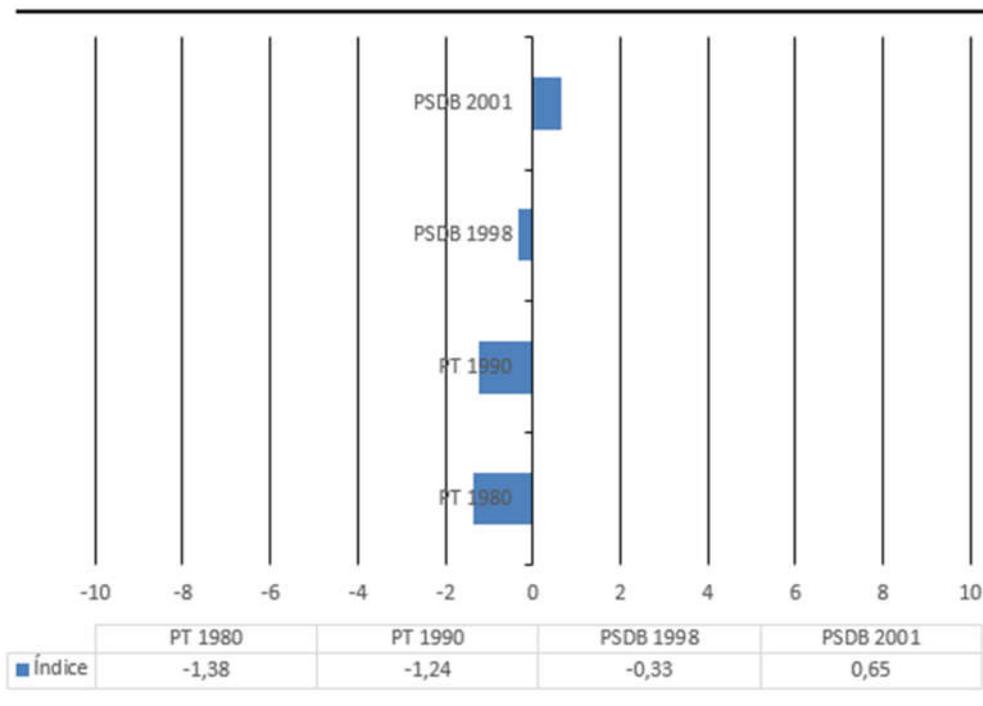
⁴² Partidos objetos da pesquisa: PT, PDT, PMDB, PDS/PPR/PPB/PP, PFL/DEM, PSDB e PTB. Critério para a seleção destes partidos: receberam votação em todas as eleições para a câmara dos deputados, de 1982 a 2010. (TAROUCO E MADEIRA, 2013a).

Figura 02 – Percentual nos documentos dos partidos dedicados a cada categoria, com base na escala de ênfase adaptada.

Manifesto	Categorias indicativas de direita						Total Direita	Categorias indicativas de esquerda						Total Esquerda	Posição na escala Direita menos Esquerda
	Forças Armadas: positivo	Livre Iniciativa	Incentivos	Ortodoxia econômica	Limitação do Welfare State	Classe média e grupos profissionais		Regulação do Mercado	Planejamento Econômico	Economia controlada	Análise marxista	Expansão do Welfare State	Classes trabalhadoras: positivo		
PT 1980	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,94	4,75	6,11	13,80	-13,8
PT 1990	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6,54	2,45	3,39	12,38	-12,4
PSDB 1988	0	1,15	0	3,11	0	0	4,26	0,49	0	0	0	4,1	2,95	7,54	-3,3
PSDB 2001	0	0,09	2	7,31	1,74	0	11,14	1,04	0,22	0	0	3,22	0,13	4,61	6,5

Fonte: Tarouco e Madeira (2013a)

Gráfico 01 – Índices de acordo com a escala de ênfase. -10% (extrema esquerda) e +10% (extrema direita).



Fonte: Elaboração própria, com base em Tarouco e Madeira (2013b)

Ao aplicar a escala de ênfase aos manifestos dos partidos brasileiros, apesar de demonstrar uma sensível diferença dos dados obtidos com o emprego direto das categorias dispostas no MARPOR, todas as agremiações políticas se concentraram mais ao centro do espectro ideológico, pois os valores ficaram próximos a zero. Uma das limitações apontadas por Tarouco e Madeira (2013a) é inerente ao próprio instrumento, pois, além de trazer categorias *a priori*, não levou em consideração peculiaridades do Brasil. Contudo, o emprego da metodologia da escala de ênfase programática revelou evidências diferentes a determinadas categorias, seja entre partidos ou dentro do partido. Exemplo é o deslocamento acentuado do PSDB, da esquerda para a direita, nos termos da tabela 02.

Em estudo recente Jorge, Faria e Silva (2020)⁴³ aplicaram a metodologia da escala de ênfase, sem adaptações, para a análise dos programas de governo das coligações e partidos políticos, dos candidatos à presidência da república, de 1989 a 2018. Com exceção do PRN (1989), PSL (2018) e PSDB (1989, 2004 e 2018),⁴⁴ todos os demais partidos se localizaram à esquerda da díade. Assim como em Tarouco e Madeira (2013a), quando aplicaram a escala de ênfase sem adaptações na análise das doutrinas partidárias, os resultados do estudo Jorge, Faria e Silva (2020) também apresentaram distorções, justamente por que as categorias do MARPOR serem *a priori* e não levarem em consideração a realidade do país. Contudo, os achados nos estudos são relevantes pois, além de proporem um novo modelo de análise, revelam diferenciação ideológico-partidária na díade esquerda-direita.

⁴³ Em 2018, Jorge, Faria, Silva e Ferreira utilizaram a escala de ênfase, sem adaptações, na análise dos programas de governo do PT e PSDB, à disputa eleitoral para presidência da república. Ambos se localizaram ideologicamente à esquerda. O PT à esquerda. O PSDB, centro-esquerda JORGE *et alia* (2018).

⁴⁴ A maior diferença entre os trabalhos Jorge, Faria e Silva (2020) e Tarouco e Madeira (2013a), pelo menos ao que interessa a esse estudo, refere-se ao PSDB. No artigo mais recente esse partido localizou-se à direita (1989) e a centro-direita (2004 e 2018). Nas demais disputas eleitorais à esquerda. Em Tarouco e Madeira (2013a), quando do emprego sem adaptações da metodologia do MARPOR, o PSDB sempre esteve à esquerda do espectro ideológico. Mas, estes autores ao proporem uma escala de ênfase alternativa, os resultados são os expostos no gráfico 01 do presente estudo. Entretanto, deve-se fazer três ressalvas: primeira, os documentos analisados nas duas pesquisas são diferentes. Segunda, utilizar a metodologia do MARPOR, *de per si*, como categoria *a priori* gera distorções. Terceira, não foi feita uma adaptação na escala quando da análise dos programas de governo.

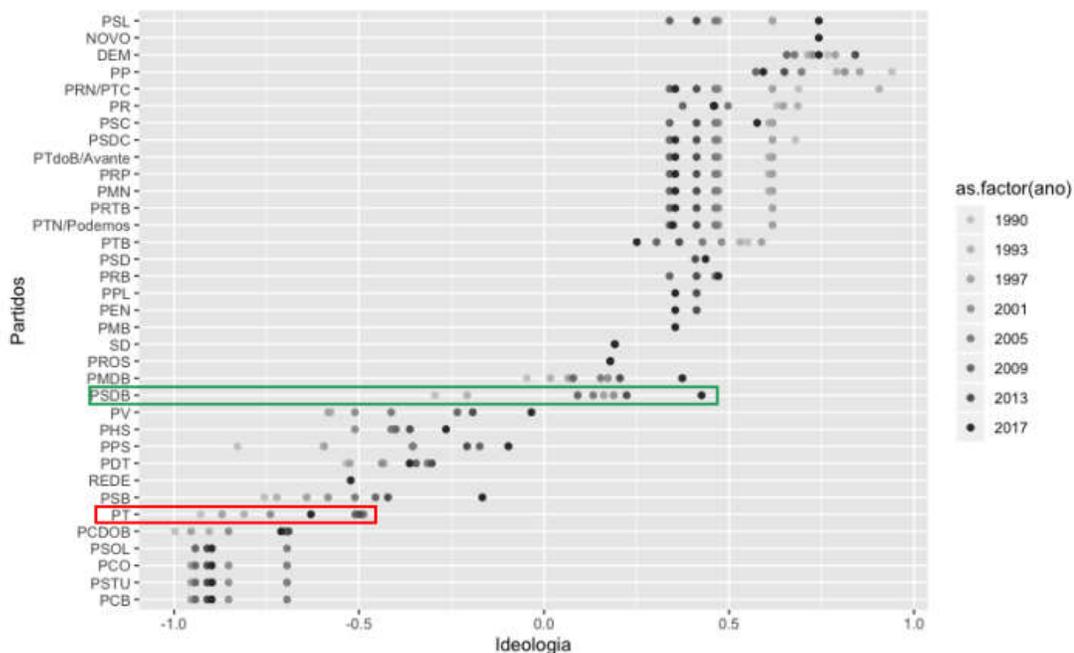
Outra maneira de classificar os partidos políticos na díade esquerda-direita é por meio de *survey* (questionário) dirigido a parlamentares. A pesquisa legislativa brasileira – PLB constitui-se no instrumento mais utilizado no Brasil para classificação ideológico-partidária. O PLB foi estruturado e gerenciado por Power e Zucco e aplicado em todas as legislaturas, desde a redemocratização, sendo a última rodada em 2017. Contando com mais de mil amostras, as respostas de deputados e senadores formam o maior banco de dados sobre pensamentos e posições de parlamentares nacionais. As respostas aos *surveys* indagaram o parlamentar sobre seus posicionamentos e dos principais partidos brasileiros em uma escala de -10 (esquerda) a +10 (direita). Diante das respostas dos parlamentares, os autores conseguiram avaliar a localização ideológica dos partidos brasileiros (POWER E ZUCCO, 2009; 2012; 2017).⁴⁵

A definição do modelo do PLB parte do princípio que todos os partidos têm uma posição ideológica formal e material (verdadeira), disposta em suas doutrinas e documentos, a qual pode mudar ao longo do tempo. Ao responderem o questionamento, Power e Zucco (2009) admitem que os parlamentares têm a percepção dessa ideologia verdadeira dos partidos, mas a interpretam segundo as suas visões de mundo. Partindo desse ponto, os autores propuseram o cruzamento de dois dados: o autopoicionamento do parlamentar (esquerda-centro-direita) e o posicionamento dos partidos (esquerda-centro-direita). O objetivo foi diminuir as distorções (POWER E ZUCCO, 2009).

A figura 04 traz os resultados das séries da PLB ao longo de oito legislaturas. Os resultados indicam mudança na escala ideológico partidária de todos os partidos políticos brasileiros. Mas, a alteração dos partidos da esquerda ocorreu dentro do eixo esquerda. No mesmo sentido os partidos de direita. A única exceção foi o PSDB.

⁴⁵ No anexo 1 há o questionário da última rodada (2017) aplicado aos parlamentares.

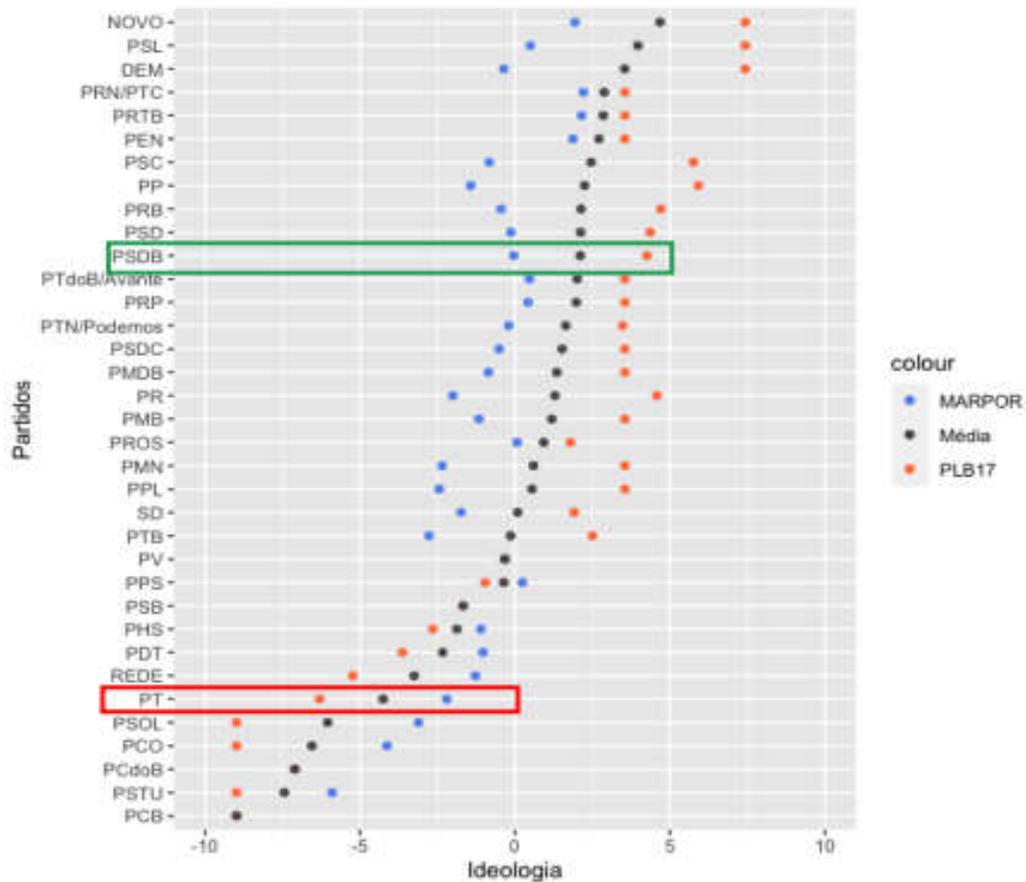
Figura 03 – Localização dos partidos políticos brasileiros, de acordo as rodadas da Pesquisa Legislativa Brasileira.



Fonte: Maglia (2020). Sem destaque no original.

Observa-se que tanto o PSDB quanto o PT “andaram” na escala, revelando uma modificação, seja na atualização dos manifestos (MARPOR) ou no posicionamento dos parlamentares (PLB). O PT sempre gravitou à esquerda do espectro ideológico. Da extrema-esquerda à esquerda. Mas, chama a atenção a acentuada guinada do PSDB. Saiu da esquerda, passou a ser um partido de centro-esquerda, posteriormente ocupou espaço no centro e por último centro-direita. Por fim, para melhor instrumentalizar esta dissertação, apresenta-se uma média do espectro ideológico dos partidos brasileiros, a partir da metodologia do MARPOR e do PLB, destacando os dois partidos relevantes.

Figura 04 – Média da díade esquerda-direita, com base nas metodologias do *Manifesto Research on Political Representation* e *Pesquisa Legislativa Brasileira*.



Fonte: Maglia (2020). Sem destaque no original.

Dias, Menezes e Ferreira (2012) apresentaram os dados do estudo sobre a posição ideológica dos partidos políticos no estado do Rio Grande do Sul. Empregaram como estratégia de análise os projetos de lei e de resolução apresentados na assembleia legislativa do estado durante a 51ª legislatura (período compreendido entre os 2003 a 2006). Os resultados obtidos pelos autores destoaram dos expostos por Tarouco e Madeira (2013a; 2013b) e Power e Zucco (2009, 2012, 2017), mormente os relacionados ao PSDB. Enquanto o PT ocupou espaço à esquerda no espectro ideológico, o PSDB localizou-se na centro-esquerda (DIAS, MENEZES E FERREIRA, 2012).

O resultado no posicionamento dos partidos na década, expostos no estudo de Dias, Menezes e Ferreira (2012), embasou-se apenas em projetos de lei e projetos de resolução propostos pelas lideranças das bancadas partidárias, impossibilitando separar a posição pessoal do parlamentar-líder e a ideologia partidária. E essa impossibilidade pode denotar a presença daquilo que Power e Zucco (2009) nominaram de conteúdo estratégico, qual seja, o cálculo eleitoral e a relação entre o partido (parlamentar) e o governo nas proposições apresentadas pelo parlamentar-líder. Além do exposto, os autores empregaram na metodologia, exclusivamente, categorias *a priori* para vincular os posicionamentos de esquerda e de direita. Pelos motivos expostos, se adotará a média disposta na figura 04 como classificação. PT à esquerda e PSDB na centro-direita do espectro ideológico-partidário.

Mas, independentemente do posicionamento ideológico, todos os partidos possuem um objetivo em comum: a sobrevivência política. Isto ocorre através da eleição de seus candidatos aos cargos eletivos, no legislativo e no executivo. O momento de maior relevância eleitoral, fora a eleição, são as campanhas. Mas, é necessário o registro dos candidatos junto à justiça eleitoral. Dentre os requisitos necessários, quando a eleição for para os cargos do executivo (presidente, governador – estadual e distrital – e prefeito) os partidos ou coligações deverão, obrigatoriamente, apresentar o programa de governo do candidato. Esse documento será analisado no próximo tópico.

2.4 Artefatos de ideologia político-partidária? Programas de governo e Plano Plurianual – PPA.

Após a escolha dos postulantes aos cargos eletivos em convenção partidária (condição *sine qua non* ao registro) o pedido de registro da candidatura é o elemento inicial mais importante no processo eleitoral. Feita pelo presidente do partido ou delegado habilitado, deve ser entregue ao órgão eleitoral até às 19h do dia 15 de agosto, do ano da eleição. Nessa etapa a justiça eleitoral analisará se o pretense candidato reúne as condições, constitucionais⁴⁶ e infraconstitucionais, de registro da

⁴⁶ O §3º, do artigo 14, da constituição federal, elenca os requisitos constitucionais para ser candidato. São eles: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado

candidatura. O §1º, do artigo 11, do código eleitoral, lei nº 9.504/1997,⁴⁷ elenca quais documentos devem ser apresentados perante a Justiça Eleitoral. Um destes é o programa de governo⁴⁸ (AGRA, 2016).

O programa de governo é um documento obrigatório à registrabilidade para os candidatos postulantes dos cargos de presidente, governador – estadual e distrital – e prefeito. De acordo com Velloso e Agra (2020) consiste no conjunto das propostas defendidas pelo candidato, cujo objetivo é demonstrar ao cidadão os seus projetos e, caso seja eleito, permitir ao eleitorado acompanhar o cumprimento das promessas eleitorais. No entanto, caso não seguir as propostas estipuladas não haverá nenhuma penalidade, pois, o programa de governo não possui efeito vinculante ao mandato. Tem função eminentemente moral (VELLOSO e AGRA, 2020).

A despeito disso, não raras as vezes há pouco caso na satisfação desse requisito. Elabora-se formalmente um programa de governo, sem nenhuma ou pouca informação que demonstre os projetos e propostas do candidato. Esse documento eleitoral materialmente elaborado e bem estruturado revela o conhecimento do postulante ao cargo dos problemas e suas soluções. Não se atrela, exclusivamente, à moral (um dever ser). É uma possibilidade ao eleitor escolher o candidato, também, por suas propostas, evitando preferências puramente personalistas. O cidadão, por óbvio, deverá se informar pelos debates e (querer) ler as propostas. É necessário dar a chance ao eleitorado analisar boas propostas e chegar às suas conclusões (VELLOSO e AGRA, 2020). Além do efeito pedagógico, o programa de governo, com forma e conteúdo, servirá para a formulação do plano plurianual – PPA. Em outras palavras, o candidato ao formular o documento de campanha, já pensa na futura peça orçamentária.

Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador. Para os cargos de presidente e vice-presidente os postulantes devem ser, também, brasileiros natos, conforme §3º, do artigo 12.

⁴⁷ Os demais documentos são: I – cópia da ata a que se refere o art. 8º (ata da convenção); autorização do candidato, por escrito; II – prova de filiação partidária; III – declaração de bens, assinada pelo candidato; IV – cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; V – certidão de quitação eleitoral; VI – certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59 (BRASIL, 1997).

⁴⁸ Com exceção dos documentos gerados pela própria justiça eleitoral - prova de filiação partidária, a cópia do título eleitoral ou certidão e a certidão de quitação eleitoral – o pedido será indeferido se os demais não forem entregues ou não houver a correção de supressões ou omissões.

Essa forma sequencial e estruturada de ligação do documento eleitoral a uma peça legal do orçamento serviu de motivo para o senado federal, ao elaborar o projeto de lei do senado – PLS – nº 292/2009⁴⁹, de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), vincular o programa de governo do candidato eleito ao PPA. Aprovado pelo senado em 2016, está em tramitação na câmara dos deputados.⁵⁰ O fundamento teleológico do artigo do projeto de lei é instruir os candidatos da importância de um bom planejamento de governo. Vencendo o pleito eleitoral, o governante e sua equipe, terão maiores e melhores condições para a construção do plano plurianual de sua gestão. Essa peça orçamentária será tema de análise na sequência.

Anterior à vigência da constituição de 1988 inexistia um conjunto legislativo orçamentário. A elaboração do orçamento era anual. Portanto, o planejamento era de curto prazo. Os prejuízos à sociedade eram consideráveis pois, não rara as vezes, principalmente quando ocorria troca de governo, abandonava-se obras e serviços públicos. Para qualificar o orçamento e possibilitar ações planejadas, a atual constituição, no artigo 165, institui a legislação orçamentária.

Tal legislação compõe-se por três leis orçamentárias. A que institui o plano plurianual, a que forma a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e a que estabelece a lei orçamentária anual – LOA. O PPA tem vigência de quatro anos e as outras duas normas são anuais. Na atualidade a legislação orçamentária tem a função de orientar as ações dos governos e direcioná-las as mais diversas áreas de sua competência. Como o orçamento anual não é capaz de assegurar os investimentos necessários às obras e aos serviços públicos que ultrapassem um exercício financeiro, o PPA tem por função estabelecer padrões para as despesas de capital de origem continuada (CARNEIRO, 2020; HARADA, 2018; SQUIZZATO, 2013).

⁴⁹ Esse projeto de lei ordinária estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

⁵⁰ Neste link pode-se acompanhar o andamento da matéria na câmara dos deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>

Define-se o PPA como planejamento estratégico de médio e longo prazo. Estabelece de forma regionalizada⁵¹ diretrizes,⁵² objetivos⁵³ e metas⁵⁴ para as despesas de capital⁵⁵ e destas decorrentes. A sua vigência inicia no segundo ano do mandato do chefe de governo e encerra no primeiro ano do mandato seguinte. Nesse sentido, um governador, executará três anos do PPA de sua gestão. Esta dinâmica visa a promoção da continuidade de programas e projetos de longa duração, além de possibilitar aos novos gestores a avaliação do aproveitamento, ou não, de partes do plano a ser encerrado (CARNEIRO, 2020; HARADA, 2018; SQUIZZATO, 2013).

Desta forma, veda-se investimentos em programas cuja duração ultrapasse um exercício financeiro (duração continuada) sem constar previamente no PPA ou lei específica, sob pena de crime de responsabilidade. Por fim, a descontinuidade de um programa, durante a vigência do PPA, ou a não satisfação de todas as propostas elencadas não gerarão sanção ao chefe do executivo, pois enquanto as despesas estão fixadas no orçamento (para o governo não gastar mais do que arrecada) a arrecadação é estimada e pode sofrer variações ano a ano. Isto impacta a execução orçamentária e influencia o manejo do PPA. Em outras palavras, inexistente responsabilidade quando não o realizar em sua totalidade. Mas, descumpri-lo gera sanções (CARNEIRO, 2020; HARADA, 2018; SQUIZZATO, 2013).

⁵¹ Promover oportunidades de investimentos, a partir das realidades locais e regionais, para garantir um desenvolvimento mais isonômico entre as regiões do país (SQUIZZATO, 2013).

⁵² Normas gerais que orientam o caminho a ser seguido na administração dos recursos. (Exemplo: combate ao analfabetismo) (SQUIZZATO, 2013).

⁵³ Resultados que se pretende alcançar ao longo dos quatro anos. (Exemplo: construção de escolas, para combater o analfabetismo) (SQUIZZATO, 2013).

⁵⁴ Medidas do alcance do objetivo. É a quantificação dos objetivos a depender das especificidades de cada caso. (Exemplo: investir R\$ 60.000.000,00 para construir 300 escolas ao longo de quatro anos) (SQUIZZATO, 2013).

⁵⁵ Segundo o artigo 12, da lei 4.320/64, **despesas de capital** são as decorrentes de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Define-se **investimento** como dotações orçamentárias para o planejamento e a execução de obras e todos os insumos necessários à realização. As **inversões financeiras** são dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; de títulos representativos do capital de empresas ou entidades, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros. Por fim, as **transferências de capital** abrangem dotações destinadas à amortização da dívida pública (BRASIL, 1964).

Em resumo, todos os chefes de governo na República Federativa do Brasil (presidente, governadores – estaduais e distrital – e prefeitos) têm o dever de construir o PPA, enviá-lo ao órgão legislativo competente (congresso nacional, assembleias legislativas, câmara legislativa ou câmara de vereadores) nos prazos estipulados na constituição federal, constituições estaduais⁵⁶ e leis orgânicas municipais ou distrital, tendo em vista a separação das competências legislativas, dispostas no inciso II, do artigo 24, da constituição federal. Apreciado e aprovado pelo legislativo, o PPA torna-se lei.

⁵⁶ A constituição do estado do Rio Grande do Sul, estabelece no artigo 152, §9º, inciso I, o dia 1º de agosto do primeiro ano do mandato do governador, a data limite para a entrega do projeto de lei do PPA (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

3. DE DIREITA OU DE ESQUERDA? PURO OU HÍBRIDO? O QUE REVELAM OS DADOS?

Neste capítulo serão apresentados os achados da pesquisa, fazendo-se antes uma contextualização metodológica prévia sobre os procedimentos de análise com o uso de software CAQDAs. O estudo de caso realizado nesta dissertação mobiliza dados de natureza qualitativa. Para Gibbs (2009), tais dados podem ser qualquer forma de expressão humana (escrita, visual e/ou audiovisual) excluídas as unidades e as medidas. Conforme Creswell (2007), os procedimentos para coleta dos dados neste tipo de abordagem compreendem quatro tipos: observações, entrevistas, documentos e material audiovisual. As fontes mais adequadas variam segundo as teorias os métodos, indicados muitas vezes pela própria literatura e cabe ao pesquisador delinear as técnicas para registrar os dados.

As técnicas correspondem a processos criados para tratar e organizar as informações geradas (produzidas ou extraídas/coletadas) nas fontes, como documentos coletados, diários de campo, memórias, gravações de áudio e vídeo. Na análise qualitativa a interação das informações a serem eleitas e a forma de expressá-las requerem organização e um enfoque estruturado. O emprego de *softwares* qualitativos auxilia a organização, análise e processamento das categorias e códigos de análise (GIBBS, 2009).

Na atualidade, diferentes programas estão disponíveis como ferramentas da pesquisa qualitativa. Elegeu-se aqui o Atlas ti, em virtude de sua usabilidade na produção e análise dos achados. O programa favorece a confiabilidade das pesquisas por possibilitar diferentes estratégias de produção e validação das evidências. Inicialmente, à utilização dessa ferramenta, cabe ao investigador construir o *corpus* da pesquisa (materiais extraídos das fontes que conformam referenciais para análise). Na sequência, cria-se o projeto no Atlas ti (unidade hermenêutica), inserindo todo o conjunto do corpus e passa-se à codificação/categorização do conteúdo. O quadro 02 sintetiza as ferramentas e interfaces do software.

Quadro 02 – Denominações e conceitos das ferramentas que compõem a unidade hermenêutica.

DENOMINAÇÃO	CONCEITO
Documentos	Material de dados coletado/construído para o desenvolvimento do estudo.
Códigos	Definição atribuída a uma palavra para fazer o processo de codificação em um texto e seleção de evidências com o mesmo sentido.
Famílias (Grupos)	Hierarquização analítica de documentos, códigos, memos, redes com os mesmos atributos e características.
Citações	São as evidências encontradas nos documentos.
Memórias (Memos)	Anotações feitas pelo pesquisador ao longo da análise do conteúdo.
Redes	Associações elaboradas pelo pesquisador durante a análise dos dados.

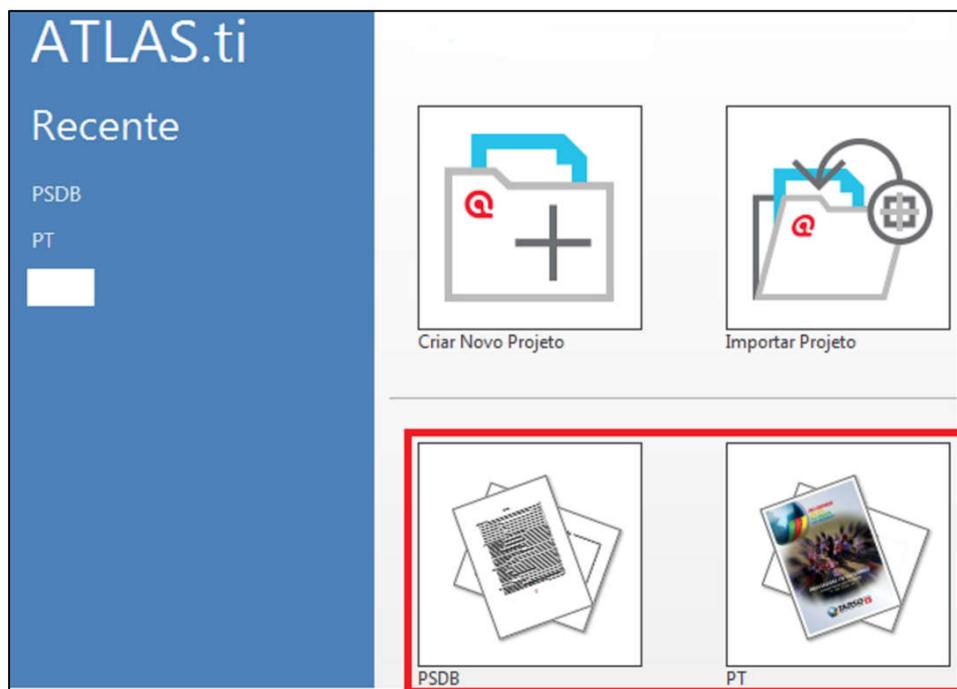
Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas ti (2019).

O Atlas ti oferece seis ferramentas de análise. As empregadas na investigação foram: a contagem de palavras, o explorador de coocorrências, a tabela de coocorrências e a tabela código-documento. A contagem de palavras apresenta a frequência com que as expressões/códigos/palavras aparecem nos textos. A forma de apresentação desta ferramenta é a nuvem de palavras. O explorador de coocorrências revela a quantidade de combinações entre códigos. A tabela de coocorrência demonstra a relevância das combinações entre os códigos. Em um intervalo de 0 a 1, quanto mais próximo a 1 maior será a relevância. Por fim, a tabela código-documento revela a frequência de cada código nos documentos analisados.

Considerando os objetivos da pesquisa, apoiado na escala ideológica que compreende os partidos políticos como de esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita ou direita, e no pressuposto de que os partidos se diferenciam em termos de preferências políticas (PLB e do MARPOR), verificou-se como os partidos abordam as formas de gestão (burocrática, gerencial, societal) nos conteúdos de documentos formais (eleitoral e peça orçamentária). As candidaturas e concernentes gestões escolhidas foram a de Yeda Rorato Crusius, do PSDB (gestão 2007/2010) e Tarso Fernando Herz Genro, do PT (gestão 2011/2014). Justifica-se a escolha haja vista a diferenciação ideológica das agremiações (PSDB centro-direita e PT esquerda) além de estarem, historicamente no estado, em lados opostos. Se um é situação o outro está na oposição.

Para responder ao problema e confirmar a hipótese da investigação, o tratamento e organização do *corpus*, obteve-se os arquivos dos programas de governos, no site do tribunal superior eleitoral (BRASIL, 2019a). Os dos planos plurianuais no site da secretaria estadual de planejamento (RIO GRANDE DO SUL, 2020b). Na sequência, procedeu-se à primeira leitura dos materiais. A estrutura dos documentos, a disposição das formalidades, a linguagem empregada, a forma de abordagem dos eixos temáticos e a pertinência com o problema da pesquisa, foram os resultados obtidos em uma análise prévia de exploração do corpus. A partir disso, criou-se no *software* Atlas ti as unidades hermenêuticas. Cada arquivo inserido na unidade recebeu a denominação de documento primário, conforme disposto nas figuras 05, 06 e 07.

Figura 05 – Nomenclatura das unidades hermenêuticas.



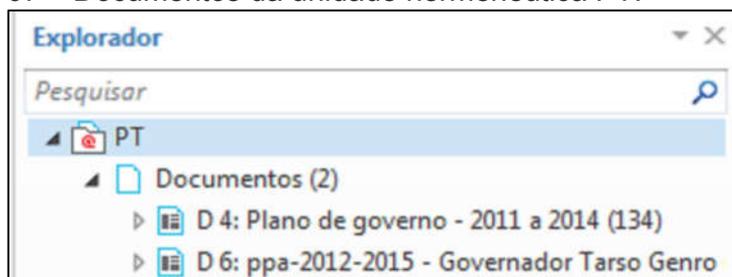
Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019). Sem destaque no original.

Figura 06 – Documentos da unidade hermenêutica PSDB.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019).

Figura 07 – Documentos da unidade hermenêutica PT.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019).

Criadas as unidades hermenêuticas e a inserção dos documentos, o próximo passo consistiu em codificar os materiais. Entende-se por codificação o significado dado a uma ou mais passagens do texto ou textos que possuem o mesmo conceito. Várias passagens em um texto que se ligam a um mesmo conceito são identificadas e atribui-se uma definição, um código, para a ligação. Sendo assim, codificação consiste na indexação e caracterização do texto em uma estrutura temática (GIBBS, 2009).

Os códigos, por sua vez, desenvolvem uma maneira de pensar e interpretar o texto. A forma de criação dos códigos pode ser descritiva, conceitual ou baseada em dados. A elaboração conceitual é um processo analítico e a categoria ou os conceitos que representam podem advir de teorias ou da literatura da pesquisa. Assim como nas demais formas, na elaboração conceitual deve-se ler atentamente os documentos, pois uma das maiores dificuldades está em atribuir um código as partes do documento. Mas, a confecção das unidades conceituais (códigos) deve estar alicerçada na bibliografia utilizada no trabalho ou em uma ou mais teorias pertinentes ao objeto do estudo (GIBBS, 2009).

Com base no exposto, a confecção dos códigos desta pesquisa alicerçou-se da seguinte forma: as teorias de Max Weber e Woodrow Wilson para caracterização dos códigos relacionados ao modelo burocrático. Os postulados da eficiência e eficácia para a criação dos códigos atinentes ao modelo gerencial. E a efetividade, participação e inclusão social para elaborar os códigos do modelo societal. Como resultado institui-se 16 unidades conceituais, sendo 03 do modelo societal, 04 do modelo burocrático e 09 do modelo gerencial.

O Atlas ti permite a criação de um modelo de análise com categorias e códigos prévios, para hierarquizar ou agregar os códigos com referências semânticas ou conceituais semelhantes em famílias. Esta foi a denominação dada a cada família: modelo burocrático = sistema; modelo gerencial = fiscal e performance; e modelo societal = participação. Na figura 08 visualiza-se o sistema de codificação da pesquisa.

Figura 08 – Denominação dos códigos

Nome	Grupos
●  estrutura	.. [Sistema]
●  déficit~	.. [Fiscal]
●  leis/normas/legislação	.. [Sistema]
●  qualidade~	.. [Performance]
●  descentralização~	.. [Performance]
●  modernização~	.. [Performance]
●  reestruturação	.. [Fiscal]
●  ineficiência~	.. [Performance]
●  investimento	.. [Fiscal]
●  demais despesas	.. [Sistema]
●  contenção	.. [Fiscal]
●  despesas (de pessoal)	.. [Sistema]
●  conselhos	.. [Comparticipação]
●  ineficácia~	.. [Performance]
●  inclusão	.. [Comparticipação]
●  participação	.. [Comparticipação]

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas ti (2019).

Esta estrutura de codificação se fundamenta, portanto, na discussão teórica da investigação que permeia os conceitos assumidos no livro de códigos da investigação. Com a leitura exploratória do corpus, o pesquisador já consegue identificar as nuances das teorias nos conteúdos dos documentos. No entanto, a leitura verticalizada se faz necessária para identificar as evidências (citações) presentes no conteúdo com os respectivos códigos ou categorias. Assim, cabe ao pesquisador, e não ao *software*, associar as evidências aos conceitos. Isto é, fazer uma leitura teórica da realidade empírica. As especificações de cada código/categoria formaram o livro de códigos da pesquisa (quadro 03).

Quadro 03 – Livro de códigos: especificações de cada código/categoria.

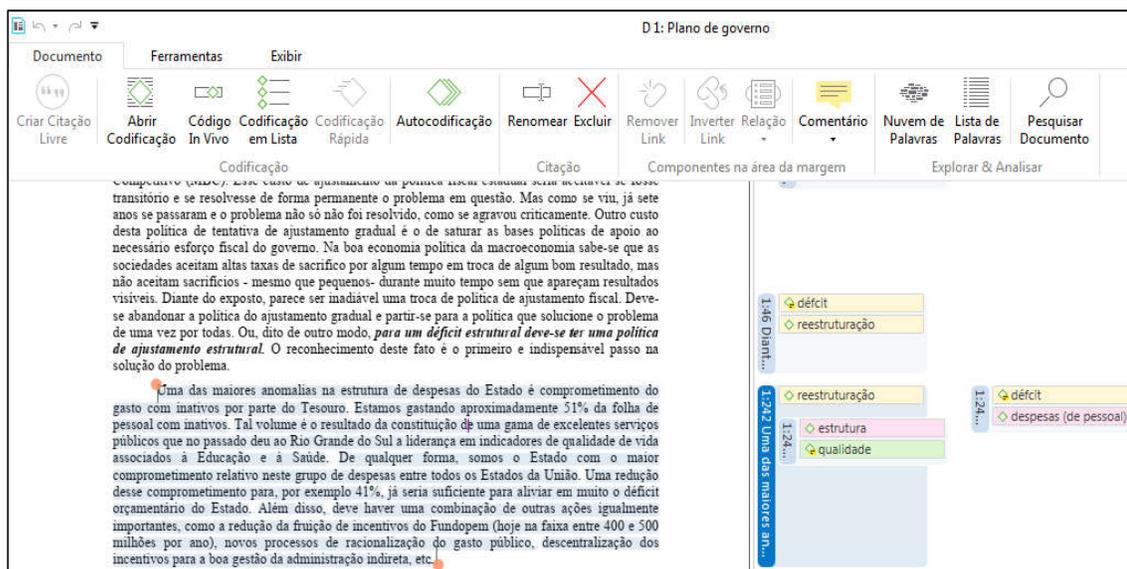
CÓDIGO/ GRUPO/ MODELO	DEFINIÇÃO
Conselhos (comparticipação/societal)	Espaços de interação entre o governo e a sociedade, tais como conselhos, fóruns, planárias. Esse código é afeto ao da participação.
Inclusão (comparticipação/societal)	Programas e ações - políticas públicas - cuja finalidade é a de proporcionar a inclusão de grupos menos favorecidos, os quais necessitam de maior atenção da administração pública, para a fruição de seus direitos fundamentais, como o da igualdade, os direitos sociais, dentre outros.
Participação (comparticipação/societal)	Participação ativa da sociedade. Essa participação envolve pessoas físicas, jurídicas, entidades do terceiro setor, associações, sindicatos, dentre outras, na elaboração tanto de um programa de governo, quanto futuramente, na formulação e/ou implementação de políticas públicas. São instrumentos hábeis a fomentar a democracia participativa e o controle social.
Contenção (fiscal/gerencial)	Implementação de processos, procedimentos e ações cuja finalidade é a diminuição das despesas públicas. Não visa aumento de receita, mas, sim a contenção de despesas.
Déficit (fiscal/gerencial)	Problemas orçamentários estruturais, gerados por políticas públicas orçamentárias de vários governos, comprometendo as finanças, bem como o aumento da dívida pública com a União.
Investimento (fiscal/gerencial)	Estimativa de recursos a serem aportados para a manutenção, ampliação e/ou modernização, tanto na prestação dos serviços públicos quanto no uso de bens públicos.
Reestruturação (fiscal/gerencial)	Meios (reformas, cobrança de dívidas, revisão de incentivos fiscais) pelos quais se buscará a diminuição, o controle do déficit público, com vistas a proporcionar novos investimentos.
Descentração (performance/gerencial)	Instrumentos utilizados para a prestação de serviço público de forma indireta. - Prestação de serviço público é feita através da criação de órgãos, por meio de convênios com outros entes federados; e/ou - Prestação de serviço público feita de duas formas: pela administração pública indireta – através da delegação ou outorga – e consórcios públicos; pela iniciativa privada , com ou sem a participação da administração pública – por meio de parcerias público-privadas, privatizações, convênios com o terceiro setor e/ou entidades filantrópicas.
Ineficiência (performance/gerencial)	As deficiências na administração pública. Ausência de procedimentos capazes de aferir a execução das atividades necessárias satisfatória prestação do serviço e entrega de bem público.
Ineficácia (performance/gerencial)	A composição da administração pública não atende à finalidade da gestão, que a prestação de serviço e a entrega de bens públicos;

Modernização (performance/gerencial)	Aprimoramento das estruturas físicas do estado. A finalidade é a de maior agilidade na prestação dos serviços públicos. Isso ocorre através da reorganização dos órgãos, modernização da estrutura física - equipamentos, programas e projetos.
Qualidade (performance/gerencial)	Uso de instrumentos qualitativos para a melhoria na prestação dos serviços públicos e entrega de bens públicos. Isso ocorre através da qualificação, incentivos e premiação dos recursos humanos; uso de instrumentos, técnicas e procedimentos hábeis capazes de proporcionar maior eficiência e eficácia nos serviços e bens públicos.
Despesas (de pessoal) (sistema/burocrático)	Conjunto de recursos que saem dos cofres públicos, tendo como destino o pagamento de verbas remuneratórias dos servidores públicos (vencimentos, salários, proventos, pensões, gratificações e vantagens).
Demais despesas (sistema/burocrático)	Conjunto de recursos que saem dos cofres públicos, tendo como destino o pagamento de verbas salariais de terceirizados e estagiários, bem como toda e qualquer despesa afeta a manutenção, expansão e atualização da máquina pública e da dívida pública.
Estrutura (sistema/burocrático)	Indica o modo porque a administração pública está estruturada para a prestação de serviço público ou entrega de um bem público. É a composição da administração pública (órgãos, pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas de direito privado, programas e projetos que inerentes à estrutura).
Leis/normas/legislação (sistema/burocrático)	Manifestação do princípio constitucional da legalidade, segundo o qual a administração pública somente pode fazer aquilo que estiver disposto em normas constitucionais, legais ou infralegais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Formado o livro de códigos, passou-se à fase de codificação que, como já exposto, é a separação temática de trechos dos textos que apresentam evidência. A etapa de codificação compõe-se de um processo contínuo de leitura aprofundada dos documentos anexados na unidade hermenêutica, com vistas ao processamento e refinamento da análise. Salienta-se que uma mesma passagem textual pode se associar a mais de um código/categoria, conforme demonstrado na figura 09.

Figura 09 – Processo de codificação no Atlas ti.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas ti (2019).

Finalizada a codificação dos documentos, observou-se a seguinte composição categórica dos documentos e respectivas magnitudes. Na unidade hermenêutica PSDB, 46 evidências na categoria (família/grupo) Comparticipação; 91 evidências na categoria Fiscal; 148 evidências na categoria Sistema; e, 177 evidências na categoria Performance. Na unidade hermenêutica PT, 166 evidências na categoria Comparticipação; 90 evidências na categoria Fiscal; 133 na categoria Sistema; e, 104 evidências na categoria Performance. As tabelas abaixo demonstram a magnitude de cada código. Por magnitude entende-se a quantidade de citações ligadas a um código.

Figura 10 – Magnitude da unidade hermenêutica PSDB.

Nome	Magnitude	Grupos
◇ estrutura	91	[Sistema]
◇ modernização~	66	[Performance]
◇ qualidade~	47	[Performance]
◇ descentração~	39	[Performance]
◇ reestruturação	34	[Fiscal]
◇ leis/normas/legislação	31	[Sistema]
◇ inclusão	25	[Comparticipação]
◇ déficit~	24	[Fiscal]
◇ investimento	23	[Fiscal]
◇ despesas (de pessoal)	17	[Sistema]
◇ ineficiência~	15	[Performance]
◇ conselhos	12	[Comparticipação]
◇ contenção	10	[Fiscal]
◇ ineficácia~	10	[Performance]
◇ participação	9	[Comparticipação]
◇ demais despesas	9	[Sistema]

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas ti (2019).

Figura 11 – Magnitude da unidade hermenêutica PT.

Nome	Magnitude	Grupos
◇ estrutura	88	[Sistema]
◇ inclusão	72	[Comparticipação]
◇ participação	65	[Comparticipação]
◇ modernização	54	[Performance]
◇ conselho	29	[Comparticipação]
◇ déficit	29	[Fiscal]
◇ leis/normas/legislação	29	[Sistema]
◇ reestruturação	26	[Fiscal]
◇ investimento	25	[Fiscal]
◇ qualidade	24	[Performance]
◇ descentração	14	[Performance]
◇ contenção	10	[Fiscal]
◇ demais despesas	10	[Sistema]
◇ ineficácia	8	[Performance]
◇ despesas (de pessoal)	6	[Sistema]
◇ ineficiência	4	[Performance]

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019).

Após a conclusão da etapa de codificação dos documentos, procedeu-se com a tarefa de gerar os achados. O Atlas ti contém uma série de ferramentas hábeis a auxiliar o pesquisador na tarefa de refinamento dos dados. Dentre os recursos disponíveis neste estudo empregou-se, inicialmente, a ferramenta nuvem de palavras. Posteriormente, utilizou-se o explorador de coocorrência, a tabela de coocorrência e a tabela código-documento, como será exposto na seção seguinte.

3.1 O que revelam os dados?

A título de organização, com exceção do uso da ferramenta nuvem de palavras, às demais ferramentas de análise foram utilizadas primeiro nos documentos da unidade hermenêutica PSDB. Posteriormente aos arquivos da unidade hermenêutica PT. A nuvem de palavras é uma ferramenta de contagem de expressões. São imagens de palavras contidas em um texto e seu tamanho e disposição (mais largo, menor, maior, centralizado) indicam a frequência. O seu emprego deve ser auxiliar na análise dos resultados da pesquisa qualitativa, pois a abordagem não se subordina ao fetiche do número, mas ao sentido semântico e suas relações conceituais.

Apesar do estudo focar na análise dos documentos dos partidos e não entre os partidos, aplicado o recurso de contagem de palavras nos documentos das unidades hermenêuticas PSDB e PT percebeu-se a repetição da mesma expressão nos programas de governos da palavra “governo”, conforme se verifica na figura 12. A justificativa para tal similitude está no fato de os programas de governo serem documentos políticos e nos sentidos dados a expressão. Primeiro sentido: indica o cargo político na disputa eleitoral. Segundo sentido: refere-se a forma como se governará. Terceiro sentido: informa a estrutura do executivo. As demais expressões indicam, basicamente, quais as prioridades e a disposição dos eixos temáticos ao longo dos documentos.

Figura 12 – Nuvem de palavras dos programas de governo. À esquerda nuvem de palavras do PSDB. À direita nuvem de palavras do PT.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas ti (2019); Brasil (2020).

Em relação ao plano plurianual do PSDB as expressões revelam o eixo da gestão, conforme figura 13. Embasando-se nas análises feitas no documento, contextualiza-se a expressão “gestão” como signo principal do PPA. Revela a forte intensão de modernizar o governo, a máquina pública (sistema), qualificar a mão de obra, aplicar o realismo orçamentário e, a partir disto, prestar serviços públicos e entregar bens públicos à população. Não por acaso o lema do governo foi “um novo jeito de governar” (RIO GRANDE DO SUL, 2020b). À primeira vista, o governo do PSDB alicerçou o plano plurianual no modelo de gestão gerencial, mas sem desconsiderar o modelo burocrático, haja vista as expressões “órgão” e “sistema”.

Figura 13 – Nuvem de palavras do plano plurianual PSDB.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas ti (2019); Rio Grande do Sul (2020b).

O emprego do recurso nuvem de palavras contextualizou as expressões e elencou algumas tendências. O subsídio disto adveio das leituras aprofundadas, com vistas à aplicação tabela de coocorrência e explorador de coocorrência e a tabela código-documento. Os referidos recursos, abordados na sequência, possibilitarão o refinamento dos dados. A tabela de coocorrência constitui-se num recurso cujo objetivo está em processar, a partir das evidências identificadas nos textos com respectivos códigos, quantas relações existem há entre os códigos. Isto resulta de um cruzamento entre códigos que o software estrutura em formato de matriz. Inicialmente, com a ferramenta buscou-se verificar a relação entre os códigos. Posteriormente, gerou-se uma nova matriz (figura 14) com os códigos que coocorrem.

A matriz facilita a identificação e o tratamento dos dados, na medida que se aprofunda a investigação dos códigos. Assim, os resultados serviram de base para a análise da hipótese, bem como subsidiaram a resposta ao problema da presente pesquisa. As coocorrências apresentadas originaram-se, inicialmente, da seleção e o cruzamento de todos os 16 códigos. Refinando-se os resultados deste cruzamento, posteriormente, gerou-se uma nova tabela com as coocorrências.

Figura 14 – Matriz da tabela de coocorrência: coocorrências entre os códigos nos documentos da unidade hermenêutica PSDB.

CÓDIGOS	● déficit Gr=24	● estrutura Gr=91	● ineficácia Gr=10	● modernização Gr=66	● participação Gr=9	● qualidade Gr=47
● conselhos Gr=12	1	0	0	0	4	0
● demais despesas Gr=9	4	2	0	0	0	0
● descentração Gr=39	1	4	0	3	0	3
● despesas (de pessoal) Gr=17	7	1	0	0	0	2
● estrutura Gr=91	0	0	1	58	1	32
● ineficácia Gr=10	1	1	0	0	0	0
● ineficiência Gr=15	5	2	5	0	0	0
● leis/normas/legislação Gr=31	0	2	0	1	2	1
● qualidade Gr=47	0	32	0	10	1	0

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019).

Perceber coocorrências entre códigos do mesmo grupo/família e entre grupos/famílias diferentes. Por consequência houve, nos documentos da unidade hermenêutica PSDB, coocorrência entre os modelos de gestão. Destaque para os resultados da associação dos códigos estrutura/modernização; estrutura/qualidade; qualidade/modernização; déficit/demais despesas; déficit/despesas de pessoal; ineficiência/déficit; descentração/estrutura; descentração/modernização; descentração/qualidade e, ineficiência/ineficácia. Com exceção da correlação entre os códigos ineficiência/ineficácia todas as acima nominadas foram entre códigos e grupos de códigos oriundos do modelo gerencial e burocrático

Embasado nas definições dadas aos códigos na tabela 04, déficit é definido como problemas orçamentários estruturais recorrentes (de várias gestões), os quais comprometem a estrutura financeira do estado, conforme se depreende do item a crise e as finanças públicas (programa de governo), Brasil (2021) e item 1.3.2 (PPA), Rio Grande do Sul (2020b). Portanto, demais despesas e despesas de pessoal, principalmente de inativos, tendem a contribuir para o déficit. A correlação entre qualidade/estrutura e modernização/estrutura dão indícios que as melhorias na estrutura da administração pública são feitas para melhorar a prestação do serviço público, a partir de elementos gerenciais, conforme item 21 do programa de governo, Brasil (2021) e itens 3.3.5 e 3.3.6 do PPA, Rio Grande do Sul (2020b).

Quanto às melhorias na estrutura (qualidade e modernização), segundo o gerencialismo, são distorções geradas pela falta de eficiência e eficácia na administração pública, sendo esta incapaz de prestar um serviço ou entregar um bem público de forma satisfatória. Bresser-Pereira (1997) ao propor a reforma gerencial no país, no final da década de 1990, utilizou a falta de eficiência e, conseqüentemente, de eficácia como justificativa para a mudança de gestão. Para ele, tais deficiências tinham como origem o modelo burocrático. A coocorrência entre os códigos gerenciais ineficiência/ineficácia dão a entender que devem haver melhorias. Contudo, não indicam um processo de reforma e, sim, mudanças incrementais, nivelando o discurso adotado, na época, com a gestão federal. A instituição de metas, administração por resultados, valorização do servidor e qualidade no serviço público foram propostas elencadas no programa de governo e no plano plurianual da gestão PSDB para solucionar as questões de ineficiência e ineficácia.

Percebeu-se, também, coocorrência acentuada coocorrência entre códigos do modelo gerencial. No caso da matriz da tabela de coocorrência, as associações que se enquadram no modelo gerencial puro são: ineficácia/ineficiência; ineficiência/déficit; ineficácia/déficit; descentração/déficit; descentração/modernização e, descentração/qualidade. A correlação entre déficit, ineficiência e ineficácia procuram justificar que essas duas distorções contribuem com os problemas estruturais. Exemplo: os problemas com a fiscalização tributária, oriunda da pouca utilização de instrumentos tecnológicos e a falta de treinamento, impactam na arrecadação.

Outro tema caro ao modelo gerencial relaciona-se a ideia da produção de bens e serviços de mercado, albergados pelas empresas públicas, serem prestadas pela iniciativa privada, cabendo ao Estado o controle através da regulamentação. Com base nesse cenário procura-se justificar a coocorrências entre descentração, déficit, modernização e qualidade. Tendo em vista a situação do déficit ser estrutural, bem como a iniciativa privada executar e administrar melhor determinados bens e serviços públicos, tanto no programa de governo, quanto no PPA do PSDB, há a presença constante das parcerias público-privadas. Essa ideia de Estado regulador explica as coocorrências entre os códigos descentração/déficit, descentração/qualidade e descentração/modernização.

Cabe salientar, também, a coocorrência entre códigos do modelo gerencial com os do modelo burocrático. Déficit coocorre com despesas (de pessoal); qualidade coocorre com estrutura; e, modernização com estrutura. Como já mencionado, o lema da gestão do governo do PSDB foi empregar o realismo orçamentário, através do equilíbrio fiscal. Em outras palavras, enfrentar o déficit estrutural histórico do estado, onde grande parte das receitas foi direcionada para custos fixos, comprometendo a execução de políticas públicas de investimento em áreas sociais, de segurança e infraestrutura.

Um dos gargalos do déficit estrutural do orçamento estadual são as despesas de pessoal, principalmente o crescimento vegetativo – aposentadorias. A preocupação com a redução dessa rubrica de despesas figura como uma das principais características do gerencialismo. Contudo, não quer dizer que as despesas com pessoal não seja uma das causas do déficit estrutural. O importante reside na forma de abordar o tema. O discurso empregado nos documentos do governo do PSDB tem mais a ver com a política de *retrenchment* e a busca pela redução de políticas públicas de bem-estar social, como a previdência. Duas são as justificativas para a afirmação. Primeira, quando se procura valorizar e qualificar o servidor ativo, mas sem deixar de abordar os custos das despesas, principalmente, com inativos, aplica-se uma das estratégias denominada por Pierson (1994) de separação e enfraquecimento dos grupos organizados – grupos de pressão.

Quando uma parte do grupo tem perdas imediatas, ante a perda futura de outra parte do mesmo grupo, possibilita-se a divergência e o enfraquecimento das reivindicações. A segunda justificativa está na informação de que pode haver comprometimento com a execução de políticas públicas sociais, de segurança e de investimento se enquadra em outra estratégia de *retrenchment*: Dependendo da forma como se trabalhará a informação, o objetivo reside em mudar o pensamento da opinião pública (PIERSON, 1994). Mas, para saber se a execução das políticas do governo teve como pano de fundo o *retrenchment* seria preciso examinar as leis orçamentárias anuais e a prestação de contas dos anos da gestão.

Por fim, como terceira parte da análise dos resultados buscou-se compreender as coocorrências entre os códigos estrutura e modernização e estrutura e qualidade. Esta discussão foi realizada em bloco, pois tanto a qualidade quanto a modernização direcionam-se ao código estrutura. Por modernização da estrutura entende-se todos os processos de melhorias, atualizações, novos equipamentos e reorganizações de materiais e estrutura física administrativa. A qualificação vincula-se ao fomento em qualificação, atualização, incentivos ao cumprimento de metas dos servidores públicos. Ambas têm a mesma finalidade: melhoria na prestação do serviço público e entrega satisfatória de bens. O ponto principal, juntamente com o déficit estrutural e o equilíbrio fiscal, constante no programa de governo e plano plurianual refere-se à modernização e qualificação da estrutura administrativa pública, tanto que o item 21 do documento eleitoral do PSDB, Brasil (2021) intitula-se “modernização da gestão pública e governo eletrônico”, o qual se repete no plano plurianual, Rio Grande do Sul (2020b).

De início, o texto no referido item já informa ser um erro associar modernização com privatizações, reformas administrativas, redução de pessoal e reduzir o objetivo de prestar um bom serviço público à necessidade de buscar equilíbrio fiscal. Novamente, percebe-se o discurso gerencialista, mas distante da ideia de uma reforma estrutural, propalada no final da década de 1990 e início da primeira década dos anos 2000. O teor dos documentos liga-se a mudanças incrementais e não estruturais. Apesar de, à época da eleição e depois gestão estadual do PSDB, na esfera federal o governo era do PT, os posicionamentos se assemelham.

Tanto a nível federal quanto no Rio Grande do Sul, buscou-se distanciar o Estado como causador das crises. As propostas incrementais gravitam na correção de falhas para diminuir a atuação deficitária do modelo burocrático e não a sua substituição (BRASIL 2003; 2019a). Entretanto, o objetivo do discurso do PSDB atrelou-se à gestão mais eficiente, através da modernização e qualificação da estrutura e na desvinculação da boa prestação pública do equilíbrio fiscal, mas fazendo o equilíbrio fiscal com a redução e contenção do déficit estrutural nas contas públicas.

Por fim, tratou-se das coocorrências entre os códigos participação e conselhos. Ambos têm a sua justificativa teórica no modelo societal. Para Oliveira (2013) aludido modelo propicia ao cidadão interferir diretamente na execução da administração pública (OLIVEIRA, 2013). Os postulados societais visam à inserção de ferramentas participativas, oriundas da democracia direta, tais como o controle social, através da participação em fóruns, orçamento participativo, conselhos setoriais. A ideia por detrás da atuação participativa não se resume ao papel consultivo e sim a atuação ativa tanto na formulação quanto na fiscalização das políticas públicas.

Do simples exame da relação dos códigos societais, dispostos no grupo participação, percebeu-se uma correlação entre os dois do mesmo grupo – conselho e participação e pouquíssima interação do código participação com outros, quer seja do modelo gerencial ou burocrático. Já conselho não apresentou nenhuma correlação com os demais. O resultado aqui exposto guarda total relação com o discurso estabelecido nos documentos do PSDB. Há apenas uma página destinada à participação popular no governo. No restante, o conteúdo mobilizado denota a interação cidadão-administração pública como elemento ligado à cidadania, esta encarada como um valor ético, sem nenhuma efetividade. Como afirmam Salm e Menegasso (2017), os modelos – gerencial e burocrático – não entendem o cidadão como um elemento ativo na sociedade, ao mesmo tempo fragmentada e articulada, o qual exige participar dos desígnios estatais como forma de materializar a cidadania.

Assim, com base nos resultados apresentados sobre as ideias de gestão pública nos documentos do pelo PSDB, durante seu governo no Rio Grande do Sul, revela um híbrido entre os standards burocrático e gerencial, pendendo mais para o gerencial, mas não com o objetivo de reforma estrutural. Segundo Pessoa (2015), desde o segundo mandato do governo FHC, as mudanças na estrutura burocrático-estatal são organizacionais, com vista ao ganho de eficiência e eficácia e não como elemento de crise a ponto de propugnar a sua substituição. Somando-se os graves problemas fiscais enfrentados pelo estado – déficit estrutural –conclui-se que as ideias defendidas nos documentos analisados indicam que a ideologia partidária do PSDB não esteve estritamente atrelada às categorias associadas aos partidos de direita. Portanto, quanto à análise da unidade hermenêutica PSDB, os dados confirmam a hipótese desta pesquisa, segundo a qual não haveria uma vinculação intransigente dos partidos com um modelo específico de gestão, uma vez que estão circunscritos

em contextos sociais e econômicos mais amplos e também governos eleitos lidam com legados políticos de decisões anteriores.

Outro ponto de interesse desta pesquisa foi observar se houve mudanças no conteúdo das propostas partidárias (programas de governo) e suas respectivas materializações no PPA. Em outras palavras, qual a realidade e viabilidade do discurso mobilizado no documento eleitoral daquele disposto no documento orçamentário. Os resultados obtidos, dispostos na figura 15, mostram a frequência com que cada código e cada família de códigos estiveram presentes em cada documento. Não houve expressivas variações nas frequências dos códigos comparando-se os documentos. Ou seja, há similitude de discurso. Percebe-se alterações mais significativas nos códigos contenção e reestruturação. A justificativa para as variações pode estar no fato de o PPA compor a legislação orçamentária, juntamente com a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, e seu conteúdo exige maior técnica, pois trata-se de uma norma jurídica.

Figura 15 – Matriz da tabela código-documento: frequência dos códigos por documento, nos documentos da unidade hermenêutica PSDB.

CÓDIGOS	Plano de governo Gr=173	PPA-2008-2011 Gr=148	Totais
• conselhos Gr=12	9	4	13
• contenção Gr=10	2	10	12
• déficit Gr=24	13	14	27
• demais despesas Gr=9	3	7	10
• descentralização Gr=39	26	16	42
• despesas (de pessoal) Gr=17	8	11	19
• estrutura Gr=91	51	49	100
• inclusão Gr=25	15	12	27
• ineficácia Gr=10	8	2	10
• ineficiência Gr=15	15	0	15
• investimento Gr=23	10	16	26
• leis/normas/legislação Gr=31	14	21	35
• modernização Gr=66	38	34	72
• participação Gr=9	8	1	9
• qualidade Gr=47	25	27	52
• reestruturação Gr=34	10	30	40

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019).

Como o estado do Rio Grande do Sul a época apresentava um déficit estrutural no seu orçamento de 1,5 bilhão de reais, de acordo com o programa de governo do PSDB (BRASIL 2021), ficou mais evidente e específico em passagens textuais as causas de contenções e as possíveis soluções, através de reestruturações nas contas públicas. Outra comprovação revelada nos resultados é a função material do programa de governo e não apenas como um requisito ao registro da candidatura, podendo ser um referencial para o PPA. Nesta direção, o projeto de lei complementar – PLP – nº 295/2016, que torna obrigatória a vinculação do documento eleitoral à peça orçamentária tem fundamento. Finalizada a análise dos dados e discussão dos resultados da unidade hermenêutica PSDB, passa-se ao exame da unidade hermenêutica PT, iniciando pela figura da nuvem de palavras do PPA.

O PPA do governo do PT focou a sua gestão em temas sociais e de cidadania. Não à toa a denominação desse documento ser PPAA (plano plurianual participativo). Isso se evidencia no fato de a expressão “social” estar em destaque. Novamente, contextualizando o documento, estabeleceu ações, programas e objetivos visando a inclusão, participação e o controle social. Temas como orçamento participativo, democracia participativa, desenvolvimento econômico e social, inclusão digital e de classes menos favorecidas, dentre outros, explicam o porquê de o signo “social” sobressair. Em um primeiro momento, percebe-se uma tendência ao modelo societal. Contudo, as expressões “gestão” e “qualificação” também são ressaltadas, indicando a presença das ideias gerencialistas, assim como as palavras “órgão” e “sistema”, as quais se vinculam com o modelo burocrático (figura 16).

Figura 16 – Nuvem de palavras plano plurianual PT.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas ti (2019); Rio Grande do Sul (2020b).

Assim como na análise das coocorrências na unidade hermenêutica PSDB, as da unidade PT originaram-se de um refinamento. Primeiramente, selecionou-se todos os 16 códigos. Em seguida, gerou-se uma nova tabela. Conforme a figura 17, percebe-se a presença de vários códigos do modelo gerencial, alguns do burocrático e todos do societal. Pela análise do discurso empregado nos documentos há grande atenção à cidadania. Não apenas como um valor ético, elemento axiológico do princípio fundamental da cidadania, estampado no inciso II, artigo 1º da constituição federal (BRASIL, 1988). Também como uma necessidade a ser satisfeita, através da maior participação social nas ações da administração pública. A dinâmica do discurso vai ao encontro dos postulados societais. Para essa corrente, o principal objetivo na gestão pública é o cidadão. Enquanto a burocracia de cariz weberiana foi sistematizada para a prestação de serviços públicos, conforme Salm e Manegasso (2017), em grande escala (vacinação, sistema educacional, segurança alimentar) o sistema gerencial prioriza a produtividade. Para tanto, estabelece índices e metas, administração por resultados, desregulamentação, valorização pela produtividade, dentre outros. Mas a similaridade entre esses dos dois sistemas está na importância subsidiária dada ao cidadão

Figura 17 – Matriz da tabela de coocorrência: coocorrências entre os códigos nos documentos da unidade hermenêutica PT.

CÓDIGOS	● déficit Gr=29	● estrutura Gr=88	● inclusão Gr=72	● ineficácia Gr=8	● modernização Gr=54	● participação Gr=65
● conselho Gr=29	0	9	6	0	4	19
● contenção Gr=10	2	2	0	5	0	0
● demais despesas Gr=10	9	0	0	0	0	0
● descentração Gr=14	0	9	2	0	1	2
● inclusão Gr=72	0	24	0	0	10	20
● ineficiência Gr=4	1	3	0	4	0	0
● investimento Gr=25	0	11	7	0	11	1
● modernização Gr=54	0	41	10	0	0	10
● participação Gr=65	1	19	20	0	10	0
● qualidade Gr=24	0	21	5	0	13	2
● reestruturação Gr=26	3	6	5	0	5	3

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019).

O sistema burocrático volta-se para a execução das atividades necessárias à prestação de serviços públicos à população. Entretanto, dada sua natureza técnica não tem muita interação com o destinatário final. Por outro lado, o sistema gerencial, através do indicador eficácia, busca maior interação. Contudo, referida interação tem o sentido de aferir a satisfação. Define e trata os cidadãos como um grupo único (clientes, consumidores) e não um grupo multifacetado, com inúmeras necessidades, muitas diferentes umas das outras. Já o modelo societal propõe que o cidadão seja visto como ser social atuante, capaz de proporcionar novas ferramentas aos modelos gerencial e burocrático. Oriunda da democracia direta, o controle social surge como elo entre a gestão e o cidadão. Mecanismos como orçamento participativo, criação de conselhos deliberativos, alguns com poder vinculante de suas decisões, são instrumentos de controle social.

Além da participação social, outro ponto de grande relevância nos documentos reside na inclusão social. Não apenas no sentido passivo (incluir alguém em alguma coisa), pois propõe a ideia de cidadania ativa. Várias propostas incluem camadas sociais periféricas em deliberações sobre temáticas de seu interesse. Exemplo: criação e manutenção de conselhos setoriais com a inclusão de grupos afetos aos resultados das deliberações, tais como o conselho contra a violência feminina, o conselho de segurança alimentar, dentre outros. O discurso depreendido dos documentos do PT aborda as temáticas do controle social da atividade administrativa e inclusão social. As denominações do programa de governo (“tua participação faz a diferença”) e do PPA (“plano plurianual participativo – PPAA”) demonstram uma confluência com o modelo societal. Na figura 17 todos os códigos do grupo participação (modelo societal), além de estarem presentes, interagiram com quase todos os demais códigos, sejam de cariz gerencial ou burocrática.

Em que pese as gestões federal e estadual serem, à época, do mesmo partido, a influência da ideologia partidária não reside na forma de gestão. Os resultados da discussão dos arquivos do PSDB, governo que antecedeu a gestão PT no estado, assemelharam-se aos deste partido. Códigos praticamente se repetiram. Alguns com coocorrência semelhante. A coocorrência entre déficit e demais despesas demonstrou a evolução do serviço da dívida, a desigualdade das transferências de recursos aos poderes, em relação à proporção do tamanho, dentre outras situações que comprometem o orçamento e, logicamente, o investimento em áreas como saúde e educação. Novamente, para analisar se há presença de políticas de *retrenchment*,

deve-se verificar as demais leis orçamentárias, as prestações de contas anuais e legislações de política pública sociais promulgadas ao longo da gestão, que não foi a pretensão desta dissertação.

A coocorrência entre estrutura e modernização também mirou o incremento dos materiais necessários à consecução do objetivo da atividade estatal, que é a prestação do serviço público e a entrega de bens públicos. Objetivo este também presente na interação entre os códigos estrutura e qualidade: proporcionar ao corpo funcional atualização e qualificação para o melhor exercício das suas funções. Já outras coocorrências foram específicas ao discurso mobilizado nos documentos da unidade hermenêutica PT. A interação entre descentração e estrutura demonstrou o que Faletti (2003) denomina de descentralização administrativa. Por esta entende-se como o conjunto de políticas públicas cuja administração e a prestação deve ser feita em cooperação entre os entes federados (geralmente união e entes subnacionais) sem que haja a obrigatoriedade de transferência de recursos. A execução do programa de aceleração do crescimento – PAC, muito citado no programa de governo e PPA, enquadra-se como exemplo da coocorrência descentração e estrutura.

A relação entre reestruturação e investimento vinculou-se ao processo de controle nos incentivos fiscais dados pelo Rio Grande do Sul ao setor produtivo, maior agilidade e fiscalização na arrecadação tributária, principalmente o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS. Os processos de controle são típicos instrumentos gerenciais. Visam aumentar a performance – eficiência – da administração pública. Todavia, citando Rezende (2002), instrumentos de controle e a performance, pressupostos basilares do modelo gerencial, podem ser antagônicos entre si.

Partindo de Bobbio (1995), segundo o qual partidos de esquerda são mais igualitários do que partidos de direita, estes mais inigualitários, duas interações chamaram a atenção. Resultaram dos códigos ineficiência e ineficácia e entre contenção e ineficácia. Os documentos do PT, partido de esquerda, responsabilizaram a política do realismo orçamentário, empregadas na gestão anterior (PSDB – partido de centro-direita) como causa da diminuição na prestação de serviços públicos, tendo em vista a contenção orçamentária provocada pelo ajuste fiscal. Quanto à ineficiência e ineficácia, uma teve como fato gerador a outra e vice-versa. Além da diminuição dos serviços públicos (ineficácia), a prestação não foi a contento (ineficiência). Exemplo: diminuição dos recursos com educação e a precarização da

estrutura escolar. Em ambos os casos o fundamento da crítica do PT residiu na falta de acesso igualitário a determinados serviços públicos, como saúde e educação. Portanto, a censura feita teve fundo ideológico.

Dos dados discutidos até o momento, observou-se um híbrido de ideias oriundas dos modelos (burocrático e gerencial) nos discursos e planejamentos dos partidos, o que não sustenta um distanciamento ou predominância de ideias de um único modelo. Todavia, as coocorrências expostas na figura 17, tendem a demonstrar a influência ideológico-partidária na defesa de ideias e propostas advindas do modelo societal. Citando Abrucio (2011), desde a primeira gestão do governo petista as prioridades focaram na redução das desigualdades, na participação social, na inclusão social e transparência da gestão. Tais preferências foram absorvidas pela gestão do PT no estado do Rio Grande do Sul, a qual se localizou na primeira gestão do governo de Dilma Vana Rousseff. As coocorrências dos códigos do grupo participação evidenciaram o interesse da gestão em aproximar o cidadão da administração, não apenas formalmente. Os dados revelaram que a pretensão era fomentar a participação e inclusão social também da gestão.

Logo, os resultados apresentados mostraram uma mescla entre os códigos vinculados aos modelos burocrático e gerencial. Novamente, os apontamentos feitos à estrutura burocrático-estatal foram pontuais e organizacionais, na finalidade de aumento da eficiência e eficácia. Mas também os dados demonstraram que o discurso mobilizado nos documentos recepcionou elementos do modelo societal, no intuito de dar mais acesso à administração pública, através de canais democráticos como a instituição do orçamento participativo, a formação de conselhos deliberativos setoriais, com a participação ativa dos interessados nos resultados da temática, a inclusão de parcelas marginalizadas pela sociedade e grupos minoritários em programas e projetos que garantissem a igualdade de oportunidades no acesso e bens e serviços públicos. Portanto, no sentido de participação, inclusão e busca pela igualdade houve uma interação, pelo menos no discurso, do modelo societal com o gerencial e o burocrático.

Considerando que o PT é um partido de esquerda, conforme classificação elaborada por Tarouco e Madeira (2013a; 2013b) e Power e Zucco (2019; 2012; 2009), tendo como um dos elementos ideológicos a expansão do estado de bem-estar social, bem como partidos desse espectro ideológico buscarem a redução das desigualdades, afirma-se o que segue: referente ao discurso de inclusão e

participação social mobilizado nos textos do programa de governo e PPA, houve influência da ideologia do partido. Entretanto, no tocante aos demais assuntos, tais como o déficit estrutural, a conservação da estrutura burocrática, com as devidas modernizações, atualizações e qualificações inexistiu a influência ideológico-partidária.

Portanto, quanto à análise da unidade hermenêutica PT os dados confirmaram a hipótese desta pesquisa, pois os discursos ideológico-partidários não se vinculariam, de maneira intransigente, com um modelo específico de gestão, uma vez que estão circunscritos em contextos sociais e econômicos mais amplos e também governos eleitos lidam com legados políticos de decisões anteriores. Referente às mudanças no discurso mobilizado no documento eleitoral para o disposto no documento orçamentário, seguem os dados obtidos com o auxílio do recurso código-documento.

Figura 18 – Matriz da tabela código-documento: frequência dos códigos por documento, nos documentos da unidade hermenêutica.

CÓDIGOS	Plano de governo - 2011 a 2014 Gr=195	ppa-2012-2015 - Governador Tarso Genro Gr=128	Totais
• conselho Gr=29	21	16	37
• contenção Gr=10	7	6	13
• déficit Gr=29	5	48	53
• demais despesas Gr=10	0	20	20
• despesas (de pessoal) Gr=6	0	12	12
• descentração Gr=14	12	4	16
• estrutura Gr=88	67	42	109
• inclusão Gr=72	48	48	96
• ineficácia Gr=8	6	4	10
• ineficiência Gr=4	3	2	5
• investimento Gr=25	20	10	30
• leis/normas/legislação Gr=29	16	26	42
• modernização Gr=54	38	32	70
• participação Gr=65	49	32	81
• qualidade Gr=24	18	12	30
• reestruturação Gr=26	18	16	34

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas ti (2019).

Os resultados expuseram expressivas alterações nas frequências dos códigos, não havendo similaridade nos discursos empregados. Dos 16 códigos, percebeu-se alterações em todos, com exceção do código inclusão. Mudanças significativas na diminuição da frequência foram percebidas nos códigos déficit, demais despesas, despesas (de pessoal), estrutura, investimento e participação. Além do rigor técnico exigidos na montagem e redação do PPA, que pode servir de justificativa para alterações na frequência, quando ainda nas primeiras leituras do programa de governo, ficou perceptível a pouca abordagem de temáticas com grande relevância, dada as peculiaridades do ente subnacional, ora em um documento, ora em outro. Exemplo o código fiscal déficit teve frequência 5, ou seja, foi destacado 5 vezes ao longo do texto do programa de governo. Em compensação, no PPA a frequência foi 48. Dado o aumento do código déficit na peça orçamentária, outros códigos relacionados diretamente tiveram alteração na frequência. O código demais despesas, passou de 5 no programa de governo para 20 no PPA. O código despesas (de pessoal), com ausência de frequência no programa de governo, passou no PPA para 20.

Outra alteração a ser destacada encontrou-se nos códigos do grupo participação. Além de o grupo em questão ancorar-se na teoria do modelo societal, o discurso ideológico-partidário influenciou a adoção dos postulados societais. Mas, no caso desse grupo houve o inverso. A maior parte das citações e coocorrências concentrou-se no documento eleitoral. Portanto, no programa de governo o discurso foi mais político do que técnico. Nesse sentido, a abordagem de temas sensíveis à realidade do estado, como o déficit estrutural e o apontamento de soluções, tiveram enfoque marginal. Mas apareceram com força no PPA porque nesta lei se estabelecem os objetivos, metas e diretrizes para as despesas de caráter continuado.

Duas são as prováveis causas com potencial para explicar a discrepância apontada na matriz. Primeira: o partido dos trabalhadores era situação em nível nacional. Portanto, ideologicamente com as mesmas ideias. Tendo as gestões (estadual e federal) o mesmo partido, haveria melhor acesso a canais de negociação. Segunda: a gestão antecessora do governo estadual focou no saneamento das contas públicas (ajuste fiscal). A política do realismo orçamentário provocou forte contingenciamento de recursos para investimentos, gerando impacto negativo na comunidade gaúcha.

Outro achado revelado pelos resultados foi sobre a função material do programa de governo em subsidiar a elaboração do PPA, nos moldes do artigo 6º da PLP nº 295/2016. A partir dos resultados apresentados na figura 18, essa função material (programa de governo servindo de subsídio ao PPA) não ocorreu. Como o PPA tem linguagem técnica inteligível aos operadores do orçamento público (políticos e burocratas) seu entendimento não é acessível à maioria das pessoas, muito embora os assuntos sejam de grande relevância, pois impactam o cotidiano da população. Portanto, abordar, em um programa de governo, assuntos sensíveis sem os formalismos da técnica, mas, jamais abandonando ou diminuindo os discursos ideológico-partidários, pode transformar o programa eleitoral em um instrumento de cidadania, haja vista que uma das interpretações de cidadania é a autonomia política (capacidade de debater e fazer escolhas).

Por fim, com a análise e discussão dos resultados dos documentos das unidades hermenêuticas PSDB e PT, testou-se a hipótese do trabalho, segundo a qual não haveria uma vinculação intransigente dos partidos com um modelo específico de gestão, uma vez que estão circunscritos em contextos sociais e econômicos mais amplos e também governos eleitos lidam com legados políticos de decisões anteriores. O discurso mobilizado nos documentos do PSDB abordou os assuntos de maneira mais técnica, explicando as deficiências pelas quais o estado passava na época. O foco principal no discurso foi praticar o realismo orçamentário. Em outras palavras, promover ajuste fiscal. O modelo de gestão defendido, uma mescla do burocrático e gerencial, não demonstrou um predomínio de ideias da ideologia partidária. Mas, não se pode desconsiderar a influência da ideologia do partido na adoção de instrumentos de cariz gerencial, a exemplo das coocorrências modernização e estrutura e qualidade e estrutura. Quanto à observação das mudanças existentes entre os conteúdos das propostas partidárias (programas de governo) e suas respectivas materializações no PPA, através da ferramenta código-documento, verificou-se a permanência dos códigos nos dois documentos. Ou seja, as temáticas elaboradas no programa de governo foram similares às disposta no PPA.

Já o discurso presente nos documentos da unidade hermenêutica PT teve conteúdo ideológico-partidário em destaque no programa de governo. Ateve-se pouco em analisar a conjuntura estadual. Quando analisou, procurou focar nas soluções, muitas das quais embasadas em programas do governo federal. O fato de a gestão estadual ser do mesmo partido da federal, pode justificar a abordagem. A temática principal focou na inclusão e participação social e diminuição das desigualdades sociais, semelhante ao governo federal. Trata-se de temática muito cara a partidos de esquerda, pois um dos principais valores é a igualdade. Por causa da mescla dos três modelos, há indícios de a gestão ter sido híbrida. Mas, cabem duas ressalvas. Primeira: a abordagem técnica dos problemas e possíveis soluções constou, em grande parte, no PPAA. Portanto, maior a presença dos modelos gerencial e burocrático, no tocante às soluções para o enfrentamento dos problemas. Nesse caso, verificou-se uma disparidade entre a frequência dos códigos nos documentos. Códigos com conteúdo mais técnico, como déficit, demais despesas e despesas (de pessoal) figuraram substancialmente na peça orçamentária. Segunda: não houve influência na adoção dos modelos burocrático e gerencial. Mas, houve indícios da ideologia ideológico-partidária do PT ter influenciado na adoção de instrumentos do modelo societal.

Diante disso, afirma-se que as ideias para a gestão foram híbridas (burocrática, gerencial e societal). A abordagem técnica dos problemas e possíveis soluções constou, em grande parte, no PPAA. Portanto, maior a presença das ideias oriundas dos modelos gerencial e burocrático, no tocante às soluções para o enfrentamento dos problemas. Nesse caso, verificou-se uma disparidade entre a frequência dos códigos nos documentos. Códigos com conteúdo mais técnico, como déficit, demais despesas e despesas (de pessoal) figuraram substancialmente na peça orçamentária. Com a observação das mudanças existentes entre os conteúdos das propostas partidárias (programas de governo) e suas respectivas materializações no PPA, através da ferramenta código-documento, não se verificou similaridade entre a frequência dos códigos em nos documentos. Ou seja, as temáticas elaboradas no programa de governo foram mais político-ideológicas daquelas constantes no PPAA, estas mais técnicas.

4. CONCLUSÃO

A presente pesquisa objetivou responder à seguinte questão de pesquisa: a considerar as ideologias partidárias, quais elementos/categorias dos modelos de gestão pública estão presentes nos programas e planos plurianuais de candidatos/partidos eleitos para os governos estaduais do Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2014? A hipótese afirmou que não haveria uma vinculação intransigente dos partidos com um modelo específico de gestão, uma vez que estão circunscritos em contextos sociais e econômicos mais amplos e também governos eleitos lidam com legados políticos de decisões anteriores.

Inicialmente, contextualizaram-se as mudanças na gestão da administração, através da agenda de reformas dos governos FHC e Lula. Iniciaram, na primeira gestão de FHC, com a perspectiva de reforma profunda na gestão pública. Isso fruto do discurso dominante, neoliberal, o qual postulava que o modelo estatal estava em crise, ou seja, havia uma crise no Estado, e o sistema de gestão pública, o burocrático, era uma das causas dessa crise, juntamente com a questão fiscal e econômica. Como as reformas do modelo econômico e fiscal antecederam a administrativa, a ideia de modificar o modelo foi perdendo força, a partir do segundo mandato do governo FHC.

A prioridade, então, focou na estabilização macroeconômica e da moeda. Mas o controle de gastos públicos continuou na agenda. A diferença foi a substituição do fundamentalismo neoliberal pelo liberal-desenvolvimentismo (SALLUM JR., 1999). Redefine-se, assim, a política de reforma administrativa. A partir do segundo governo do Fernando Henrique Cardoso não mais se focou em reformas do aparelho estatal e sim em mudanças pontuais, incrementais. Essas mudanças continuaram nas gestões do governo Lula e Dilma, mas como uma diferença. Substituiu-se o liberal-desenvolvimentismo pelo social-desenvolvimentismo. O Estado não era mais visto como um produtor de crises, mas como indutor de soluções. As falhas no modelo burocrático advinham da não superação total do modelo patrimonialista. Tais correções seriam feitas com introdução do modelo de gestão gerencial.

Após a contextualização dos motivos que levaram, primeiramente, à ideia de reforma do modelo de gestão e, com o arrefecimento das crises fiscal e econômica, as propostas relacionadas à gestão não mais visavam a reforma, mas, sim, alterações incrementais, pontuais, explorou-se as concepções defendidas pelos modelos de gestão burocrático, gerencial e societal, sob ponto de vista teórico e conceitual. Para esquadrihar o modelo burocrático utilizou-se de duas teorias. A estipulada por Woodrow Wilson e a criada por Max Weber. Quanto aos modelos gerencial e societal buscou-se nos conceitos de eficiência e eficácia para fundamentar o modelo gerencial e a partir da efetividade o modelo societal. O objetivo foi embasar, posteriormente, a criação dos códigos, com vistas às análises de conteúdo.

Referente ao modelo burocrático, resumidamente, a teoria wilsoniana postulou a separação das searas administrativa e política, pois antagônicas. Já a teoria weberiana, em que pese devesse existir uma separação entre as duas searas, a política deveria ser instrumento de controle da burocracia, pois esta detinha o controle das funções estatais. Quanto ao modelo gerencial a sua caracterização partiu dos conceitos de eficiência e eficácia. Fundamentou-se eficiência como um elemento quantitativo, utilizado no interior da administração pública, com a finalidade de melhorar a prestação dos serviços e entregas de bens públicos. Para aferir essa finalidade, buscou-se na iniciativa privada índices de produtividade, tais como administração por resultados, indicadores de produtividade, avaliação do cumprimento de metas, dentre outros. A eficácia foi delimitada como um indicador quantitativo da eficiência e um instrumento qualitativo para verificar a satisfação do cliente (cidadão).

Em relação ao modelo societal, conceituou-se a partir da efetividade, ou seja, a real satisfação de uma necessidade, através da prestação de um serviço público e/ou entrega de um bem, também público. Nesse sentido, para a haver efetividade não basta apenas a atuação da administração pública. É necessário a interação com o real interessado: o cidadão. E o fundamento da modelo societal é a participação do cidadão. Mas, o cidadão deve ser visto como um alguém capaz de contribuir com as atividades da administração pública, principalmente através de canais consultivos e deliberativos. O exercício participativo deve ser por intermédio de ferramentas democráticas, tais como conselhos deliberativos, com a participação dos interessados no resultado, orçamento participativo, consultas populares, a promoção da inclusão social, dentre outras.

Dando sequência ao referencial teórico, adentrou-se ao segundo fundamento do presente trabalho: as ideologias partidárias. Foi definida como ideologia política o conjunto de ações cujas finalidades são comungadas por grupos que defendem a mesma ideia. Logo, partidos políticos são organizações de pessoas com os mesmos interesses e visões de mundo (ideologias). Diferentes ideologias formam partidos com diferentes atuações. Esta variação é medida ante a uma escala direta-esquerda. Dentre os métodos existentes em averiguar as ideologias partidárias dois foram escolhidos nesse trabalho para localizar os dois partidos de interesse (PSDB e PT): o primeiro foi a escala de ênfase. Criada pelo MARPOR, analisa como os partidos se posicionam ante a determinados assuntos (indicadores), em seus documentos. O segundo método adotado foi da PLB. Os dados para localizar os partidos na díade advêm das respostas que deputados federais e senadores deram ao responder uma série de perguntas. Tanto o MARPOR quanto o PLB localizaram o PT como sendo um partido de esquerda e o PSDB de centro-direita. Encerrou-se o referencial teórico com uma explicação do que são os programas de governos e o PPA e para que servem.

O próximo passo dado foi a análise dos dados e discussão dos resultados. Da análise e discussão dos resultados, testou-se a hipótese do trabalho, confirmando-a. Não houve uma vinculação intransigente dos partidos com um modelo específico de gestão, uma vez que estão circunscritos em contextos sociais e econômicos mais amplos e também governos eleitos lidam com legados políticos de decisões anteriores. O elemento principal do discurso do PSDB foi promover o ajuste fiscal. O modelo de gestão adotado, uma mescla do burocrático e gerencial, não teve influência da ideologia partidária. Entretanto, a ideologia do partido influenciou a adoção de variados instrumentos gerenciais, mas, não a ponto de preterir o modelo burocrático. Quanto à observação das mudanças existentes entre os conteúdos das propostas partidárias (programas de governo) e suas respectivas materializações no PPA, verificou-se similaridade entre a frequência dos códigos em ambos os documentos.

Já o discurso do PT teve conteúdo ideológico-partidário em destaque no programa de governo. Ateve-se pouco em analisar a conjuntura estadual. Quando analisou, procurou focar nas soluções, muitas das quais embasadas em programas do governo federal. O fato de a gestão estadual ser do mesmo partido da federal, justificou a abordagem. A temática principal foi a inclusão e participação social e diminuição das desigualdades, mesma temática da gestão federal. Por causa desse tema, a ideologia-partidária influenciou na adoção de ferramentas oriundas do modelo

societal, mas não de um modelo específico. Ocorreu, nos documentos do PT, uma mescla dos três modelos. A abordagem técnica dos problemas e possíveis soluções constou, em grande parte, no PPAA. Portanto, maior a presença dos modelos gerencial e burocrático, no tocante às soluções para o enfrentamento dos problemas. Não se constatou similaridade entre a frequência dos códigos nos documentos. Ou seja, as temáticas elaboradas no programa de governo foram mais político-ideológicas daquelas constantes no PPAA, estas mais técnicas.

Por fim, inexistiu a pretensão de esgotar o assunto, haja vista a sua magnitude, complexidade e as variadas formas de abordá-lo. O objetivo principal foi aprender a apreender os inúmeros temas estudados, necessários ao esforço de delimitar este trabalho; interagir com as ferramentas digitais, disponíveis à pesquisa qualitativa; e, dar um passo a mais no conhecimento. Quiçá contribuir com o debate. Destaca-se que não se encontrou outro estudo sobre modelos de gestão, ideologias partidárias e governos subnacionais com o emprego do método qualitativo, baseado na análise de conteúdo, a partir da ferramenta de CAQDAS (programa Atlas ti). Esta conexão (temáticas, metodologia e emprego de *software* de análise qualitativa), teve o interesse de contribuir com a inovação das pesquisas, cujos assuntos interagem com as políticas públicas. Em que pese o esforço, dedicação e aprendizado, como deficiências apresentadas nesta dissertação, por parte do pesquisador, estão o fato de ter sido o primeiro contato com a metodologia qualitativa, a abordagem de um assunto através do estudo de caso e, por consequência, discussão de dados e análise de resultados. Por fim, pretende-se, em um futuro próximo, dar sequência à temática, aprimorar o aprendizado técnico-metodológicos e, no intuito de verticalizar mais o assunto, agregar outros elementos à discussão.

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PuC-Rio**. ed. especial p. 119-142, dez. 2011. Disponível em: <<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inoid=148&post%5Fdata=user%3Dnil%26UserActiveTemplate%3Dnil%26sid%3D17&sid=17>> Acesso em: 15/03/2021.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. vol. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>> Acesso em: 15/03/2021.

_____. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%c3%a7%c3%a3o%20P%c3%bablica.pdf>> Acesso em: 15/03/2021.

ALVARENGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico do insucesso das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 54, n. 3, p. 7-89, jul/set. 2003. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/48/58>> Acesso em: 20/02/2021.

ARAÚJO, Cátia Rosana Lemos de. **Manual de normalização de referências**. Bagé: Universidade Federal do Pampa, 2021a. 64 p

_____. **Manual de normatização de trabalhos acadêmicos**. Bagé: Universidade Federal do Pampa, 2021b. 60 p.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Base de dados**. 2021. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/atlas-do-desenvolvimento-humano.html>> Acesso em: 10/12/2020.

ATLAS.TI: qualitative data analysis. Versão 8.4.26.0 Atlas.ti scientific software development gmbh, 2019.

AGRA, Walber de Moura. **Manual prático de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 294 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução: Carmen C. Varriale. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 2 v.

BOBBIO, Norberto; **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Editora da universidade estadual paulista, 1995. 129 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 616 p.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Brasília: TSE, 2019a. Disponível em:

<<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>> Acesso em: 25/03/2019.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm> Acesso em: 17/03/2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Brasília: MP/SEGES. 2003. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/615>> Acesso em: 10/08/2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública empreendedora**. Brasília: MP/SEGES. 2000. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pl000027.pdf>> Acesso em: 10/08/2021.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em: 17/03/2021.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm> Acesso em: 17/03/2021.

_____. **Lei nº 9.709, de 18 de dezembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III, do artigo 14 da constituição federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm> Acesso em: 17/03/2021.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm> Acesso em: 23/09/2021.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em: 17/03/2021.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17/03/2021.

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o código eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm> Acesso em: 23/09/2021.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 23/09/2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégias e estruturas para o novo Estado. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.**

_____. (Org.); SPINK, Peter Kevin (Org.). 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=en&lr=&id=rRuHCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=info:TLOPiz_udkEJ:scholar.google.com&ots=ALP9dfeg_Y&sig=xAlbO7Lp5A5mQI_do8tEbHqDRbU&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false> Acesso em :12/12/2020.

_____. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 47, vol. 120, n. 1, p. 07-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>> Acesso em: 12/12/2020.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público.** Brasília, vol. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99/95>> Acesso em: 12/12/2020

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002).** 2006. p. 234. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1393?show=full>> Acesso em: 10/08/2021.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020. 824 p.

COSTA, Frederico Lustosa da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do estado. **Revista de Administração Pública**. vol. 44, n. 2, p. 239-270, mar./abr. 2010. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6924/5491>> Acesso em:12/12/2020.

CRESWEL, John. **Investigação qualitativa e projetos de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Tradução: Sandra Mallmann da Rosa. 3ª ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

_____. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.

CUNHA, Bruno Queiroz. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**. vol. 14, n. 4, p. 473-485, jul. 2016. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/17190/61341>> Acesso em:15/03/2021.

DIAS, Márcia Ribeiro; MENEZES, Daiane Boelhouwer; FERREIRA, Geison da Cunha. A quem serve esse graal? Um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei na Alergs (2003-2006). **Civitas**. Vol. 12, n. 12, p. 209-235, mai-ago. 2012.

FALLETI, Tulia G. Una teoria secuencial de la descentralizacion: Argentina Y Colombia en perspectiva comparada. In: **Desarrollo económico**. vol. 46, nº 183, p. 317-352, out./dez 2006. Disponível em:
<<https://www.jstor.org/stable/4151121?seq=1>> Acesso em:15/03/2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232 p.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub Avaliação política e avaliação da política: um quadro de referência teórica. **Análise & conjuntura**. vol. 1, nº 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Tradução: Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009. 198 p.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. 967 p.

HELD, Davi. **Modelos de democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Joaquim Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. 232 p.

IMBEAU, Louis M.; PÉTRY, François; LAMARI, Moktar. *Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis*. **European Journal of Political Research**, *United Kingdom*, n. 40, p. 1-29, 2001.

JORGE, Vladimyr Lombardo; FARIA, Alessandra Maria Terra de; SILVA, Mayara Goulart da. Posicionamento dos partidos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão de literatura. **Revista Brasileira de Ciência Política**. vol. 33, p. 1-44, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/XNBnwhWwbSsMPFrj4zmHQsG/?lang=pt>> Acesso em: 23/09/2021.

JORGE, Vladimyr Lombardo; FARIA, Alessandra Maria Terra de; SILVA, Mayara Goulart da; FERREIRA, Ana Rita. Análise dos programas eleitorais dos candidatos a presidente em 2014: o posicionamento ideológico do PT e do PSDB. **Revista de Sociologia e Política**. vol. 26, n. 67, p. 1-20, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/i/2018.v26n67/>> Acesso em: 23/09/2021.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista Economia Política**. vol. 32, n. 4, p. 615-633, out./dez. 2012. Disponível em: <<https://centrodeeconomiapolitica.org.br/rep/index.php/journal/article/view/373>> Acesso em: 15/03/2021.

_____. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interações analíticas**. PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). Brasília: IPEA, 2018. p. 24-59.

MICROSOFT EXCEL. Versão 2016. Microsoft Corporation.

MAGLIA, Cristiana. **Novos partidos de direita no Brasil (1990-2018): ideologia, estrutura institucional e mercado eleitoral**. 2020. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

MADEIRA, Rafael Machado; TAROUCO, Gabriela da Silva. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós Ciências Sociais**. vol. 8, nº 15, p. 171-185, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/591>>. Acesso em: 07/08/2021.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 48, n. 1, p. 42-78, jan./abr. 1997. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/377/383>> Acesso em: 27/03/2021.

MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**. vol. 48, n. 34, p. 216-240, jan./abr. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/5774/4598>> Acesso em: 15/03/2021.

MELO, Marcus André. Reforma do estado e mudança institucional: a agenda de pesquisas nas décadas de 80 e 90. In: **SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS**, 1998, Recife. Anais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999. 368 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. ver. e atual. até a emenda constitucional nº 57 de 18 de dezembro de 2018. São Paulo: Saraiva, 2009. 1528 p.

OLIVEIRA, Virgílio Cesar da Silva e. Modelos de administração pública. In: **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Org.). Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013. 246p.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o poder público**. Tradução: Sérgio Fenando Guarischi Bath; Ewaldo Magalhães. 5ª ed. Brasília: MH Comunicações, 1995. 436 p.

PESSOA, Robertônio Santos. Disputa política e agenda administrativa: do governo FHC à gestão Lula-Dilma. **Arquivo Jurídico**. Vol. 2, nº 1, p. 61-81, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/4507>> Acesso em: 15/03/2021.

PIERSON, Paul. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press: New York, 1994. 213 p.

_____. *The New Politics of the Welfare State*. **Journals Cambridge**. vol. 48. Jan. 1996. Cambridge University Press: New York, p. 143-179.

_____. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press: New York, 2001. 529 p.

PINTO, Juliana de Fátima. DOS SANTOS, Leonardo Tadeu. Administração Pública Brasileira no Século XXI: caminhamos para alguma reforma? **Administração Pública e Gestão Social**. vol 9, nº 3, p. 205-215, jul./set. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufrj.br/apgs/article/view/5141>> Acesso em: 15/03/2021.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. Brazilian legislative surveys (waves-1-8, 1990-2017). **Harvard Dataverse**, 2019. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI>> Acesso em: 17/08/2021.

_____. Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian legislative surveys, 1990–2009. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 4, p. 1–27, 2012. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/abs/elite-preferences-in-a-consolidating-democracy-the-brazilian-legislative-surveys-19902009/684AF7C35C9FC96CCFBD65B1ED8928F4#>> Acesso em: 17/08/2021.

_____. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218–246, 2009. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/263735/summary>> Acesso em: 17/08/2021.

QUIVY, Raymond. **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes, Maria Carvalho. Lisboa: Gradiva. 281 p.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a08v1750.pdf>> Acesso em: 07/02/2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Subsecretaria de planejamento. Porto Alegre: Subsecretaria de planejamento, 2020b. Disponível em: < <https://planejamento.rs.gov.br/planejamento>> Acesso em: 15/09/2021.

_____. **Lei nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia legislativa, [2020]. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=51341&hTexto=&Hid_IDNorma=51341> Acesso em: 13/03/2021.

_____. [Constituição (1989)]. **Constituição do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia legislativa, [2021]. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3D&tabid=3683&mid=5358> Acesso em 12/03/2021.

SALLES, Fernanda Cimini. A nova política de desenvolvimento do banco mundial: do ajuste estrutural para a boa governança. **Revista Carta Internacional**. vol. 11, n. 2, p. 99-125, maio/ago. 2016.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciência da Administração**. vol. 11, nº 25, p. 97-120, set./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273520578004>> Acesso em: 13/03/2021.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**. vol. 11, nº 2, p. 23-47, fev. 1999 (editado em fev. de 2000). Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12305/14082>>. Acesso em: 13/03/2021.

SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito financeiro e econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 354 p.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. 72 p.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e debates sobre a esquerda e a direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. vol. 21, nº 45, p. 149-135, mar. 2013a. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JK9SrZwCBvgwNB8DgR5m4yN/?lang=pt#>>. Acesso em: 17/08/2021.

_____. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo dos documentos programáticos. **Revista Debates**. vol. 7, nº 2, p. 93-114, mai./ago. 2013b. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/38573/26637>>. Acesso em: 17/08/2021.

TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. In: **Coleção Maurício Tragtenberg**. 2ª ed. rev. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. AGRA, Welber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva. 728 p.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, volume 56, nº 3, p. 349-366, jul/set. 2005. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/236/241>> Acesso em: 10/02/2021.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18ª ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª ed. Brasília: Editora UnB, 2004.

_____. **Ensaio de sociologia**. Tradução: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1979.

ANEXO A – PESQUISA LEGISLATIVA BRASILEIRA – QUESTIONÁRIO DA 8ª ONDA



PESQUISA LEGISLATIVA BRASILEIRA 2017



Partido Atual: _____ Estado: _____ Sexo (MF): _____ Ano de Nascimento: _____

Nos últimos anos tem havido um grande debate a respeito do sistema eleitoral. O(a) Sr.(a) é favorável ao sistema de representação proporcional, ao sistema distrital majoritário ou ao sistema misto (proporcional para uma parte das cadeiras e distrital-majoritário para as restantes)?

_____ sistema proporcional _____ sistema misto _____ sistema distrital majoritário

Se o Brasil mantiver o sistema de eleições proporcionais, o(a) Sr.(a) preferiria que a ordem de candidatos na lista fosse determinada pelo partido ou preferiria uma lista aberta (como existe agora)?

_____ lista aberta _____ lista fechada

Gostaria de saber sua opinião a respeito de dois temas que foram debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. O(a) Sr.(a) está a favor ou contra:

Do dispositivo que assegura às Forças Armadas o direito de intervenção para garantir a ordem interna _____ favor _____ contra
Do regime parlamentarista de governo _____ favor _____ contra

Agora vamos supor que nesta reta o número 1 corresponda à esquerda e o número 10 à direita. Como o(a) Sr.(a) está vendo, uma pessoa que fosse muito de esquerda estaria no número 1, uma muito de direita, no número 10. Onde é que o(a) Sr.(a) se colocaria?

Sua posição	esquerda				centro		direita			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

E onde o(a) Sr.(a) colocaria cada um dos seguintes partidos em âmbito nacional? Como o(a) Sr.(a) classificaria o:

	esquerda										centro										direita									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PSD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PMDB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
DEM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PP	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PSDB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PDT	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PTB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PT	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PPS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PC do B	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PSB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PSOL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
REDE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PSC	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PRB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PV	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

E onde colocaria os seguintes Presidentes da República, durante o exercício de seus respectivos mandatos?

	esquerda					centro					direita				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Temer	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Dilma	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Lula	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
FHC	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Itamar	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Collor	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Sammy	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

Alguns parlamentares são eleitos por causa de sua sigla partidária – isto é, o poder de organização do partido ou o perfil que ele tem na opinião pública. Outros são eleitos devido a sua capacidade individual para a organização ou a sua atuação pessoal na política. No seu caso, qual foi mais importante? (Marque apenas uma opção)

_____ o partido _____ esforços pessoais

O(a) Sr.(a) acredita que, na atividade parlamentar, em geral um parlamentar deve votar como o partido indica, ou de acordo com o que ele acredita?

_____ como o partido indica _____ de acordo com o que ele acredita

O(a) Sr.(a) acha correto o partido fechar questão e usar o recurso da fidelidade partidária? _____ sim _____ não

Na sua opinião, problemas fiscais do governo federal devem ser resolvidos através da redução de gastos ou aumento dos impostos?

_____ somente pela redução de gastos _____ principalmente pela redução de gastos _____ por uma combinação equitativa das duas _____ principalmente pelo aumento dos impostos _____ somente pelo aumento dos impostos

O orçamento federal determina os gastos do governo em diferentes áreas. Para cada item abaixo, indique se o(a) Sr.(a) acha que o nível atual de gastos deveria ser diminuído, mantido, ou aumentado? (Marque um X em cada item)

	Diminuir o nível atual de gastos para possibilitar uma diminuição de impostos	Diminuir o nível atual de gastos, sem alterar impostos	Mantiver o nível atual de gastos	Aumentar o nível atual de gastos, desde que não seja necessário aumentar impostos	Aumentar o nível atual de gastos, ainda que seja necessário aumentar os impostos
Serviços de saúde pública					
Ensino fundamental e médio público					
Ensino superior público					
Infraestrutura					
Programas de assistência social					

Na sua opinião, que tipo de sistema econômico seria mais adequado para o Brasil?

- _____ Uma economia predominantemente de mercado com a menor participação possível do Estado
- _____ Um sistema econômico em que houvesse uma distribuição equitativa entre uma parte de responsabilidade das empresas estatais e outra das empresas privadas
- _____ Uma economia em que as empresas estatais e o Estado constituissem o setor principal, mas sem que a participação da economia do mercado fosse eliminada
- _____ Uma economia em que o capital privado fosse totalmente afastado dos principais setores econômicos, passando as grandes empresas para o controle estatal

Aqui estão dois argumentos que as pessoas costumam usar quando discutem questões econômicas em relação à defesa da natureza e do meio ambiente. Qual delas se aproxima mais do seu ponto de vista? (Marque um X em apenas uma alternativa.)

- _____ A defesa do meio ambiente deveria ser prioritária, mesmo se causasse atraso no desenvolvimento econômico e menos oferta de empregos
- _____ Desenvolvimento econômico e criação de empregos deveriam ser prioritários mesmo que o meio ambiente sofra algum dano

Por favor indique se o(a) Sr.(a) concorda ou discorda das seguintes afirmações: (Marque um X para cada item)

	Discorda completamente	Discorda parcialmente	Não concorda, nem discorda	Concorda parcialmente	Concorda completamente
No Brasil, é preciso dar ao presidente da República o poder das medidas provisórias					
Um partido político deveria expulsar um parlamentar que vota contra as determinações do partido					
Apesar de o clientelismo ser muito criticado, às vezes os eleitores exigem que o parlamentar atue desta maneira					
Um parlamentar deveria perder o mandato se trocar de partido depois das eleições					
Seria mais vantajoso economicamente aprofundar as relações com países da OCDE do que com os países vizinhos					
O estreitamento de laços com a China gerará mais riscos do que oportunidades para o Brasil					
O Brasil deve firmar tratados de proteção ao investimento externo no país					
Ao invés de financiar projetos de empresas brasileiras no exterior o BNDES deve priorizar o financiamento de atividades no Brasil					
É justo que as universidades públicas reservem vagas para pessoas afrodescendentes					
É justo que as universidades públicas reservem vagas para pessoas de famílias de baixa renda					
Casais homossexuais devem ter o direito de se casar					
Deveria haver mecanismos que garantissem a representação paritária de homens e mulheres no Poder Legislativo					
O aborto deve ser proibido em qualquer circunstância					

Por favor, continue no verso . . . ➡



PESQUISA LEGISLATIVA BRASILEIRA 2017



Pensando agora na trajetória da polarização política no Brasil nos últimos cinco anos, o(a) Sr.(a) diria que o nível de polarização aumentou ou diminuiu em cada um dos seguintes setores:

	Diminuiu muito	Diminuiu um pouco	Nem aumentou, nem diminuiu	Aumentou um pouco	Aumentou muito
Na população em geral					
Nas redes sociais					
No Congresso Nacional					
Nos meios de comunicação tradicionais					

Fala-se muito sobre quais objetivos o Brasil deve procurar atingir nos próximos dez anos. Quais destes objetivos o(a) Sr.(a) pessoalmente considera o mais importante? E o segundo mais importante?

- A) ter um alto nível de crescimento econômico
 B) garantir um forte sistema de defesa para o país
 C) aumentar a participação das pessoas nas decisões que são tomadas nos locais onde vivem e trabalham
 D) conservar, melhorar e embelezar nossas cidades, e todo o interior do país

Mais importante

Segundo mais importante

Escreva A, B, C ou D

Escreva A, B, C ou D

Se tivesse de escolher, qual dessas coisas o(a) Sr.(a) diria que é a mais importante atualmente? E a segunda mais importante?

- E) manter a ordem no país
 F) aumentar a participação do povo nas decisões importantes do governo
 G) combater o aumento de preços
 H) proteger a liberdade de expressão

Mais importante

Segunda mais importante

Escreva E, F, G ou H

Escreva E, F, G ou H

Aqui está uma outra lista. Em sua opinião, qual destas coisas é mais importante? E em 2º lugar?

- I) uma economia estável
 J) uma sociedade mais humana e menos impessoal
 L) uma sociedade em que as ideias tenham mais valor que o dinheiro
 M) combater a criminalidade

Mais importante

Segunda mais importante

Escreva I, J, L ou M

Escreva I, J, L ou M

Nos itens abaixo, cinco (5) significa que o(a) Sr.(a) concorda inteiramente com a frase do lado direito e um (1) significa que o(a) Sr.(a) concorda inteiramente com a frase do lado esquerdo. Usando qualquer ponto na escala entre 1 e 5, indique com um X sua posição acerca de cada item:

A renda deve ser distribuída de forma mais igualitária	1	2	3	4	5	Diferenças de renda servem como incentivo ao esforço individual
Deveria haver mais iniciativa privada na indústria e no comércio	1	2	3	4	5	Deveria haver mais participação do governo na indústria e no comércio
O governo precisa se responsabilizar mais para garantir o sustento de todos	1	2	3	4	5	As pessoas precisam se responsabilizar mais para garantir seu próprio sustento
A concorrência é uma coisa boa porque estimula as pessoas a trabalhar muito e desenvolver novas ideias	1	2	3	4	5	A concorrência é uma coisa ruim porque desperta o que há de pior nas pessoas
No longo prazo, quem trabalha muito sempre vai ter uma vida melhor	1	2	3	4	5	Nem sempre quem trabalha muito consegue uma vida melhor. Depende de sorte e de bons relacionamentos.
Só se pode ficar rico às custas dos outros	1	2	3	4	5	O crescimento da riqueza pode beneficiar a todos

Posições políticas são frequentemente chamadas de progressistas, moderadas ou conservadoras. Como o(a) Sr.(a) se classificaria em relação aos seguintes temas?

	Progressista	Moderado(a)	Conservador(a)
Questões fiscais			
Intervenção do Estado na economia			
Redistribuição de renda			
Valores e comportamento			

Para terminar a pesquisa, imagine uma situação hipotética em que um(a) futuro(a) Presidente(a) da República esteja sondando o interesse de seu partido num cargo de primeiro escalão do governo. Para cada um dos pares abaixo, indique qual cargo o(a) Sr.(a) acha que o seu partido preferiria. (Independente de seu status atual, todas as opções apresentadas tiveram status de ministério em algum momento da última década)

Qual destes dois cargos o seu partido escolheria?

___ Ministério da Integração Nacional

___ Ministério da Justiça

Qual destes dois cargos o seu partido escolheria?

___ Ministério da Defesa

___ Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

Qual destes dois cargos o seu partido escolheria?

___ Ministério da Cultura

___ Ministério do Meio Ambiente

E, finalmente, qual destes dois cargos o seu partido escolheria?

___ Ministério do Desenvolvimento Agrário

___ Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

Obrigado pela sua participação na pesquisa.

Pesquisadores Principais:

Timothy J. Power (University of Oxford, Inglaterra)

Cesar Zucco Jr. (FGV-EBAPE, Rio de Janeiro))

Dúvidas com o assistente de pesquisa em Brasília:

Rodrigo Lentz, celular (61) 98173-7952

email: pesquisalegislativa@gmail.com

Devolução do Questionário via Correio:

Pesquisa Legislativa 2017 a/c Lucio R. Rennó
 Universidade de Brasília - UnB - Prédio IPOL/IREL - IPOL
 Campus Darcy Ribeiro Asa Norte - Brasília DF
 CEP 70904-970