



**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO**

Eduardo Nolla

**O DISCURSO POLÍTICO-PARTIDÁRIO EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
SOCIAIS: PROPOSIÇÃO DE DIRETRIZES NORMATIVAS PARA OS
PROGRAMAS DE GOVERNO E DOCUMENTOS PARTIDÁRIOS**

Santa Cruz do Sul
2026

Eduardo Nolla

**O DISCURSO POLÍTICO-PARTIDÁRIO EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
SOCIAIS: PROPOSIÇÃO DE DIRETRIZES NORMATIVAS PARA OS
PROGRAMAS DE GOVERNO E DOCUMENTOS PARTIDÁRIOS**

Tese defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Professor Doutor Janriê Rodrigues Reck.

Santa Cruz do Sul
2026

Eduardo Nolla

**O DISCURSO POLÍTICO-PARTIDÁRIO EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
SOCIAIS: PROPOSIÇÃO DE DIRETRIZES NORMATIVAS PARA OS
PROGRAMAS DE GOVERNO E DOCUMENTOS PARTIDÁRIOS**

Tese defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Professor Doutor Janriê Rodrigues Reck.

Tese defendida no dia 24 de fevereiro de 2026

Banca examinadora

Professor Doutor Janriê Rodrigues Reck
Orientador
Universidade de Santa Cruz do Sul

Professora Doutora Cynthia Gruendling Juruena
Membro Externo
Pontifícia Universidade Católica – Paraná

Professor Doutor José Antônio Blanco Moa
Membro Externo
Universidade da Coruña

Professor Doutor Carlos Aymerich Caño
Membro
Universidade de Santa Cruz do Sul/Universidade da Coruña

Professor Doutor João Pedro Schmidt
Membro
Universidade de Santa Cruz do Sul

CIP - Catalogação na Publicação

Nolla, Eduardo

O discurso político-partidário em relação às políticas públicas sociais : proposição de diretrizes normativas para os programas de governo e documentos partidários / Eduardo Nolla. – 2026.

255f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck.

1. Políticas públicas sociais. 2. Decisão. 3. Partidos políticos. 4. Classificação político-partidária. 5. Programas de governo. I. Reck, Janriê Rodrigues. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A elaboração e evolução do pensamento e das ideias científicas é uma jornada que, formalmente, se inicia na graduação e culmina no doutorado. Quando se propõe ao desafio de cursar uma pós-graduação em nível de doutorado, a imersão nos estudos deve ser verticalizada a ponto de dar sentido ao que se busca: aprimoramento humano e científico. Para tanto, o caminho doutoral é uma trajetória científica que deve ser trilhada solo, haja vista a efervescência dos pensamentos, dos questionamentos, dos medos e das dúvidas. Contudo, caminhar solo não quer dizer estar só. Sentir-se amparado emocional, didática, técnica e administrativamente deve ser motivo de orgulho. Portanto, com muita satisfação e altivez deve-se render palavras de gratidão. É o mínimo que se pode fazer.

À Ana Letícia Vargas Barcelos (Preta). Nesses 19 anos em que estamos juntos, optamos por construir um caminho pautado no estudo e na construção do saber. O teu incentivo, primeiro no mestrado, e agora nessa etapa não cabem em palavras. Literalmente em todos os momentos estiveste ao meu lado. Com muito carinho e amor, mas também austera e impositiva quando a situação exigia, jamais deixaste de acreditar. Nos dois momentos extremamente delicados por que passei, sendo ambos apontados os sinais por ti, se eu não tivesse o teu apoio e guia, dificilmente chegaria até aqui. – Está tudo bem, tudo vai dar certo! Essa frase foi a minha guia. Esta tese, Meu Amor, é para ti. Te Amo!

Ao meu Pai, Delvino Nolla. Professor universitário por quase 40 anos, foi e é o maior incentivador na busca e aprimoramento científicos. Sempre procurou deixar bem claro que o aprimoramento técnico de nada vale se não houver em concomitância a evolução humana. Através de inúmeros debates e conversas, como colega, sempre buscou me auxiliar na minha jornada acadêmica, seja como aluno ou professor. Pelos exemplos de vida, como Pai, esteve e está presente e vigilante, atento às necessidades dos filhos. Jamais impôs algo. Respeitou e respeita o meu espaço e tempo. Sem o teu auxílio seria praticamente impossível estar nessa fase acadêmica. Dedico este estudo a ti, Professor Nolla e Pai Amado!

À minha Mãe, Tânia Maria Nolla, no céu. Sinto sempre a tua energia. Obrigadíssimo! Amores eternos.

Aos meus Irmãos, Adriana e Marcelo. A junção das iniciais dos nossos nomes forma a palavra AME. É exatamente isso que sentimos um pelo outro. Vibraram comigo quando decidi iniciar a jornada doutoral. Me incentivaram a continuar quando pensei não ser mais possível. A energia de vocês eu sinto no peito. Nada é mais gratificante para mim do que chamá-los de melhores amigos. É um orgulho ser irmão de vocês dois. Amo-os!

Ao meu Orientador, Professor Janriê Rodrigues Reck. Deu sentido à desafiadora e complexa função de orientar: do espanhol, *un Maestro legítimo*! Através de teus apontamentos, diretos e certos (sem floreios), em todas as vezes provocou-me questionamentos, os quais aprimoraram e burilaram as ideias. Nunca entregou algo pronto, mastigado. Jamais condicionou o meu pensar. Mostrou e orientou-me aonde e como ir, dando-me liberdade para cometer os erros e, por consequência, obter as prazerosas conquistas. Me apresentou a fascinante, instigante e complexa teoria dos sistemas sociais e Niklas Luhmann e as melhores formas para abordá-los. Apesar das minhas imensas dificuldades, dado ao fato de ser o meu primeiro contato com a teoria e o autor, através de ti, Professor Janriê, descobri que sou um sistemista. No confessionário das orientações ouviu as minhas agruras e foi sensível às condições que, por vezes, prejudicaram os afazeres. Sempre vou me lembrar desta frase: “Calma! Estuda e escreve, que vai dar!”. Dentre tantos, Professor, tem mais um admirador. Para mim, também um Amigo. Grato por tudo! Que a tua nova jornada acadêmica te traga ainda mais conquistas.

Aos Professores do PPGD. Sabia previamente do alto nível do corpo docente. Pude comprovar isso quando fui aluno desse ilustre e imponente grupo. Sempre humildes e atenciosos, jamais usaram o carteirão de doutores. Apresentavam-se através dos conhecimentos e experiências. Agradecido por darem sentido às disciplinas ministradas, aos conhecimentos propostos, tanto para o projeto de qualificação quanto para este trabalho de conclusão e a jornada. Procurei aproveitar ao máximo. Mas, ficou o gosto de querer mais. Meu Muito Obrigado!

À Coordenação do PPGD (Professora Mônia, Professor Rogério e Professor André). Atenta às evoluções temáticas, ao corpo docente e discente, sempre buscou, e busca, a excelência e jamais se dá por satisfeita. Em todas as atividades extracurriculares sempre ficou muito clara a interdisciplinaridade. Ao aproximar o direito das políticas públicas, se propôs a enfrentar e demonstrar que é possível

superar um dos maiores nós da ciência jurídica: o purismo jurídico-acadêmico. Em outras palavras, sair dos muros científicos. Força o pensar e a metodologias jurídica a outro patamar. A única no estado e dentre as poucas no país a assumir a responsabilidade de dar sentido jurídico à intrincada área das políticas públicas. Comprova cotidianamente que o direito faz parte dos campos das públicas. Quem é ou foi acadêmico do programa tem essa percepção. Sucesso sempre!

Às Servidoras e aos Servidores da instituição, em especial às do PPGD, Milena, Rosane e Enívia. Exemplos de profissionalismo, atenção e gentileza no trato com os alunos. Para essas profissionais inexiste ficar sem resposta um questionamento acadêmico. Agradecido por tudo que puderam fazer e auxiliar.

À Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Instituição que demonstra na prática o que vem a ser uma universidade comunitária. Constantemente atenta e partícipe do desenvolvimento regional e estadual. Vida longa!

À Doutora e Professora Patrycia Chedid Danna. Agradeço-lhe pelo tratamento, fundamental à continuidade nos estudos e a constante preocupação com o meu estado de saúde biopsíquico.

“Qual é o preço democrático que estamos dispostos a pagar para manter a democracia?”

Rogério Gesta Leal

RESUMO

Esta pesquisa analisou o conteúdo do discurso político-ideológico dos partidos políticos brasileiros, propondo diretrizes normativas que estabeleçam requisitos materiais mínimos para a vinculação de políticas públicas sociais nos programas de governo e documentos partidários. O problema central foi assim delineado: quais diretrizes normativas podem ser elaboradas para mitigar a vagueza identificada nesses documentos? A hipótese sustentou que, pela ausência normativa, os programas de governo e documentos partidários, de uma maneira geral, apresentam conteúdos superficiais em relação às políticas públicas sociais, prejudicando a decisão do cidadão e o processo democrático. Nessa perspectiva, entende-se necessária a proposição na legislação eleitoral de diretrizes que englobem conteúdos discursivos e materiais mínimos, referente ao agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em matéria de políticas públicas sociais, sendo requisito material para depósito dos programas de governo perante a Justiça Eleitoral. O objetivo geral foi estabelecer diretrizes normativas para a elaboração de conteúdos mínimos sobre políticas públicas sociais nos programas de governo e documentos partidários. Os objetivos específicos abordaram a caracterização das políticas públicas, as fases do seu ciclo e os atores envolvidos a partir da interação entre Direito e Política; a análise e conceituação de ideologias e das ideologias políticas, exame dos pressupostos da decisão política e o processo eleitoral, o papel das ideologias políticas no voto e a importância dos programas de governo; a conceituação, histórico dos partidos políticos, análise da autonomia partidária e a classificação político-ideológica na escala direita/esquerda; a análise do conteúdo presente no discurso dos partidos, constantes nos programas de governo e documentos partidários; e, a fundamentação das diretrizes normativas para a elaboração dos referidos documentos. Justificou-se esta pesquisa no fato de que as políticas públicas sociais são formas de realização das promessas constitucionais sociais, dependendo substancialmente da atuação do Estado para sua construção e implementação. Assim, o tema aborda assuntos de impacto na sociedade, os quais a sustentam e modificam-na e exercem interação no contexto social. Metodologicamente adotou-se a metodologia qualitativa e dedutiva, com estudo de caso assíncrono e análise de conteúdo, presente no discurso político-partidário, mediado pela ferramenta CAQDAS (*software* Atlas ti). O *corpus* compreendeu os programas de governo e documentos partidários dos partidos MDB, PSDB, PDT e PT. O recorte espacial as eleições ao cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul. O recorte temporal as eleições de 2018 e 2022. Os resultados indicaram a necessidade de maior rigor normativo em matéria de políticas públicas sociais nos programas de governo, o que confirmou parcialmente a hipótese.

Palavras-chave: políticas públicas sociais; decisão; ideologias políticas; partidos políticos; classificação ideológica político-partidária; planos de governo.

ABSTRACT

This research analyzed the content of the political-ideological discourse of Brazilian political parties, proposing normative guidelines to establish minimum substantive requirements for binding social public policies within government programs and party documents. The central problem was defined as: which normative guidelines can be developed to mitigate the vagueness identified in these documents? The hypothesis maintained that, due to a normative absence, government programs and party documents generally present superficial content regarding social public policies, hindering citizen decision-making and the democratic process. From this perspective, it is understood that the proposal of guidelines in electoral legislation is necessary. These guidelines should encompass minimum discursive and substantive content regarding agenda-setting, formulation, implementation, planning, specific objectives, and goals in social public policies, serving as a material requirement for filing government programs with the Electoral Justice. The general objective was to establish normative guidelines for crafting minimum content on social public policies within government programs and party documents. The specific objectives addressed the characterization of public policies, their cycle phases, and the actors involved through the interaction between Law and Politics; the analysis and conceptualization of ideologies and political ideologies; the examination of political decision-making prerequisites and the electoral process; the role of political ideologies in voting and the importance of government programs; the conceptualization and history of political parties; the analysis of party autonomy and political-ideological classification on the right-left scale; the analysis of the content present in party discourse within government programs and party documents; and the substantiation of normative guidelines for drafting said documents. This research is justified by the fact that social public policies are ways of fulfilling constitutional social promises, depending substantially on State action for their construction and implementation. Thus, the theme addresses issues of social impact that sustain and transform society through interaction within the social context. Methodologically, a qualitative and deductive approach was adopted, using an asynchronous case study and content analysis of political-party discourse, mediated by the CAQDAS tool (Atlas.ti software). The corpus comprised the government programs and party documents of the MDB, PSDB, PDT, and PT parties. The spatial scope was the elections for the Governor of the State of Rio Grande do Sul, and the temporal scope covered the 2018 and 2022 elections. The results indicated the need for greater normative rigor regarding social public policies in government programs, which partially confirmed the hypothesis.

Keywords: social public policies; decision-making; political ideologies; political parties; political-party ideological classification; government program.

LISTA DE FIGURAS

Figura – 01 O movimento *input-output*

Figura – 02 elementos formadores da política pública e política pública social

Figura 03 – ciclo das políticas públicas

Figura – 04 Definição do problema: fluxo decisório

Figura 05 – Desenho político para elaboração de PP

Figura 06 – Gráfico da relação entre mudança/consenso

Figura 07 – Quadro da percepção dos eleitores sobre a escala direita/esquerda

Figura 08 – Grupo focal: resposta I

Figura 09 – Grupo focal: resposta II

Figura 10 – Gráfico do posicionamento político

Figura 11 – Tabela do posicionamento político nacional estimado: percentual e numérico

Figura 12 – Gráfico do posicionamento político: série histórica

Figura 13 – Mandamentos caracterizadores da direita e da esquerda

Figura 14 – Características das espécies partidárias, em Duverger

Figura 15 – Características dos partidos profissionais-eleitorais estruturais

Figura 16 – Gráfico da genealogia dos partidos políticos no Brasil

Figura 17 – Gráfico da série histórica PLB (1990-2021): comportamento dos partidos políticos na escala ideológica (esquerda-centro-direita)

Figura 18 – Tabela da classificação dos partidos políticos na ditadura militar e no período histórico (1946 a 1964)

Figura 19 – Gráfico da série histórica PLB (1990-2021): comportamento dos partidos políticos na escala ideológica (esquerda-centro-direita)

Figura 20 - Tabela da categoria de classificação dos programas de governo

Figura 21 - Fórmula do índice Rile (Ir)

Figura 22 – Tabela da posição político-ideológica dos partidos brasileiros com

adaptações nas categorias

Figura 23 – Gráfico da escala ideológica alternativa

Figura 23 – Unidades hermenêuticas

Figura 24 – Tabela da posição dos partidos políticos brasileiros nas eleições presidenciais (1989 a 2018)

Figura 25 – Unidades hermenêuticas

Figura 26 - Documentos inseridos na unidade hermenêutica

Figura 27 – Grupos de signos e signos

Figura 28 – Processo de codificação

Figura 29 – Magnitude dos signos nas unidades hermenêuticas

Figura 30 – Tabelas signo/documento (MDB e PDT)

Figura 31 – Tabelas signo/documento (PSDB e PT)

Figura 32 – Nuvens de palavras dos documentos partidários

Figura 33 – Nuvens de palavras dos programas de governo

Figura 34 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica MDB

Figura 35 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica PDT

Figura 36 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica PSDB

Figura 37 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica PT

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Espécies de agenda política e suas definições

Quadro 02 – Modelo operacional de Souza para formulação do desenho

Quadro 03 – Estrutura do acoplamento estrutural entre os sistemas Política e Direito nas fases do ciclo das PP e PPS.

Quadro 04 – Conceitos, definições e características dos partidos políticos em Baracho (1979)

Quadro 05 – principais características dos partidos *catch-all*, segundo Kirchheimer (2012)

Quadro 06 – Características e classificação das espécies de partidos políticos, conforme Kate e Mair (1995)

Quadro 07 – Classificação ideológico-partidária a partir do apoio ou não ao regime militar

Quadro 08 – Classificação ideológica a partir da indicação de voto dos líderes partidários

Quadro 09 – Influência político-ideológica direita/esquerda na implementação de PP

Quadro 10 – Formas de abordagem qualitativa e suas definições

Quadro 11 – Codificação da unidade hermenêutica

Quadro 12 – Matriz metodológica

Quadro 13 – Livro de signos

Quadro 14 – Diretrizes para propostas de PP nos programas de governo

LISTA DE SIGLAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CMP – *Comparative Manifesto Project*

CESOP – Centro de estudos de opinião pública

CAQDAS – *Computer-assisted qualitative data analysis software*

DEM – Democratas

ESEB – Estudo eleitoral brasileiro

MARPOR – *Manifesto Research on Political Representation*

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PP – Política(s) pública(s)

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Política(s) pública(s) social(is)

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PLB – Pesquisa Legislativa Brasileira

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Autoposicionamento parlamentar na escala direita/esquerda, durante a assembleia nacional constituinte

Tabela 02 – Autoposicionamento do parlamentar na escala esquerda-centro-direita

Tabela 03 – Percepção ideológica dos partidos políticos pelo parlamentar

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – PLB – Questionário da 9ª onda

ANEXO B – Plano de governo do partido Progressistas – Itaquí/RS

1. INTRODUÇÃO	18
2. OS SISTEMAS POLÍTICA E DIREITO E A CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.1 Acoplamento estrutural dos sistemas política e direito e as políticas públicas	27
2.2 Políticas públicas: conceito, ciclo e a atuação de seus atores	43
3. DECISÃO POLÍTICA E IDEOLOGIAS: A CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO	91
3.1 Ideologia e ideologias políticas: uma diferenciação necessária	92
3.2 Não é opinião pública: há influência político-ideológica no voto?	109
3.3 Eleitor e eleições: qual a funcionalidade dos programas de governo?	125
4. A TRAJETÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS: HISTÓRICO, DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA	135
4.1 A formação dos partidos políticos nas democracias contemporâneas.....	135
4.2 Autonomia partidária na constituição de 1988: interferência ou não?.....	156
4.3 Identificando o espectro ideológico direita/esquerda e a localização dos partidos MDB, PDT, PSDB E PT	160
5. IDENTIFICANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A ANÁLISE DO DISCURSO POLÍTICO-PARTIDÁRIO NOS PROGRAMAS DE GOVERNO E DOCUMENTOS PARTIDÁRIOS	190
5.1 O processo de análise de dados qualitativos utilizando o <i>software</i> Atlas.ti	191
5.2 Análise dos dados: o delineamento da unidade hermenêutica	200
5.3 Análise de dados: o que revelou?.....	211
6. A FUNDAMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES NORMATIVAS PARA O ESTABELECIMENTO DE CONTEÚDO NOS PROGRAMAS DE GOVERNO E DOCUMENTOS PARTIDÁRIOS	222
6.1 Necessidade político-jurídica de inclusão de conteúdo de políticas públicas sociais nos programas de governo e as doutrinas partidárias.....	222
6.2 Diretrizes para elaboração dos programas partidários: a inclusão das políticas públicas sociais como requisito material.....	228
7. CONCLUSÃO	234
8. REFERÊNCIAS	240

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas – PP, especialmente as políticas públicas sociais – PPS, são formas de realização das promessas constitucionais sociais, dependendo substancialmente da atuação do Estado para sua construção e implementação. Assim, esta pesquisa aborda assuntos de impacto na sociedade, os quais a sustentam, modificam e exercem interação no contexto social. Em um país com elevada discrepância econômica e social, como é o Brasil, onde cada vez mais parcela da população necessita do auxílio do Estado, as PPS constituem-se em um tema relevante no cotidiano. Atualmente a expressão PPS passou a ser veiculada rotineiramente na mídia, nos discursos de políticos e agentes estatais, como sinônimo da atuação estatal, ao abordarem áreas sensíveis e encadeadas, entabuladas nos direitos sociais.

Não são um assunto desconhecido, bem como se passa a entendê-las, mesmo que de maneira indireta, como a forma de realização dos direitos sociais. Os partidos políticos têm importante atuação na formação da agenda, formulação e implementação das PPS, sendo relevante analisar os discursos político-partidários constantes nos documentos partidários e programas de governo sobre o assunto. A legislação eleitoral quando estabelece como um dos requisitos obrigatórios para os partidos políticos, ao inscreverem uma chapa para disputar uma eleição ao executivo federal, estadual, distrital ou municipal, dentro outros, o depósito dos programas de governo, nos temos do artigo 11, inciso IX da lei 9.504/97 e artigo 27, inciso VII da resolução 23.609/19 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Contudo, inexistente a obrigatoriedade de um conteúdo mínimo que os partidos devam seguir na construção de temas, como as PPS, tanto nos documentos partidários quanto na elaboração dos programas de governo. Nesse sentido, importante adaptar a legislação e estabelecer diretrizes nos documentos partidários e, principalmente, nos programas de governo, contendo conteúdos mínimos quanto às PPS, haja vista essa pauta ter cada vez mais relevância social. Diante disso, esta pesquisa propõe diretrizes normativas que estabeleçam requisitos materiais mínimos papel das ideologias políticas no voto e a importância dos programas de governo para a vinculação de PPS nos programas de governo e documentos partidários. Para tal proposta, a pergunta de partida desta pesquisa é a seguinte: quais diretrizes

normativas podem ser elaboradas para mitigar a vagueza identificada nos programas de governo e documentos partidários?

A hipótese sustenta que, pela ausência normativa, tais documentos, de uma maneira geral, apresentam conteúdos superficiais em relação às PPS, prejudicando a decisão do cidadão e o processo democrático. Nessa perspectiva, entende-se necessária a proposição na legislação eleitoral de diretrizes que englobem conteúdos discursivos e materiais mínimos, referente ao agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em matéria de PPS, sendo requisito material para depósito dos programas de governo perante a Justiça Eleitoral. Como objetivo geral busca-se estabelecer diretrizes normativas para a elaboração de conteúdos mínimos sobre políticas públicas sociais nos programas de governo e documentos partidários. Para o seu desenvolvimento elencaram-se cinco objetivos específicos, delineados da seguinte forma: caracterização das PP, as fases do seu ciclo e os atores envolvidos a partir do acoplamento estrutural entre Direito e Política.

A análise e conceituação de ideologias e das ideologias políticas, exame dos pressupostos da decisão política e o processo eleitoral, o papel das ideologias políticas no voto e a importância dos programas de governo; a conceituação, histórico dos partidos políticos, análise da autonomia partidária e a classificação político-ideológica na escala direita/esquerda; a análise do conteúdo presente no discurso dos partidos, constantes nos programas de governo e documentos partidários; e, a fundamentação das diretrizes normativas para a elaboração dos referidos documentos. Cada objetivo específico corresponde a um capítulo deste trabalho.

Este trabalho estrutura-se, juntamente com a presente introdução, posterior conclusão e referencial, em cinco capítulos, divididos em duas partes. A primeira, composta pelos capítulos segundo, terceiro e quarto, forma o referencial teórico, base e fundamento teórico para a segunda etapa, estudo de caso, disposta nos capítulos quinto e sexto. Esses dois capítulos compreendem o estudo de caso, baseado na análise de dados, discussão dos resultados e construção de proposições que envolvam conteúdos discursivos e materiais mínimos em matéria de PPS a serem dispostos nos programas de governo e documentos partidários.

O primeiro objetivo específico – caracterização das políticas públicas, as fases do seu ciclo e os atores envolvidos a partir da interação entre Direito e Política – fundamenta o segundo capítulo, a partir de uma abordagem sistêmica. Propõe uma conceituação de PP e PPS como decisões político-jurídicas, vinculadas a toda a coletividade e a todos impostas (decisão política), validadas pelo Direito, gerando expectativa de conduta (decisão jurídica), necessitando do acesso a bens, materiais e imateriais, para a sua concretização. As PP e PPS têm em seu bojo assuntos de alta relevância coletiva. Mas, *de per se*, não possuem força vinculante, ou seja, não têm capacidade decisória. Para tanto, necessitam ser transformadas em decisão. Por decisão entende-se como um conjunto coordenado de seleção de alternativas válida viáveis e possíveis, dentre várias alternativas, igualmente válidas, viáveis e possíveis, produzindo um encadeamento decisório e transformam a incerteza em risco.

E essa validade provém dos sistemas sociais Política e Direito. A Política porque sua função é gerar decisões vinculantes a toda a coletividade, através do meio simbolicamente generalizado (poder político), operando na distinção, código, governo(situação)/oposição. O Direito, por sua vez, valida e dá vigência ao proposto pelo sistema Político e gera expectativas de conduta, também por intermédio de seu exclusivo meio de comunicação simbolicamente generalizado (direito) e código (legal/não legal).

Conforme exposto, as PPS abordam assuntos de relevância coletiva (saúde, educação, alimentação, assistência social, dentre outros). Revelam uma necessidade a ser satisfeita. O primeiro passo para satisfação é a garantia satisfativa. A decisão política a produz. No entanto, esse sistema necessita que sua decisão seja validada e tenha vigência. Ambas funções são funções do sistema Direito. Daí o porquê de direito à saúde, à educação, à alimentação. Nesse sentido, toda PPS trará uma necessidade social a ser satisfeita, garantida por um direito, impondo que a necessidade a todo imposta seja observada coletivamente. Entretanto, a simples garantia não satisfaz tal necessidade. Necessário o acesso a bens, materiais e imateriais.

Pelas razões acima expostas, entende-se que as PP e PPS não façam parte do entorno e sim são elementos funcionais de ambos sistemas, mas tratadas de maneira diferente e de forma exclusiva. E como isso se processa? Através do acoplamento estrutural. Compreende-se por acoplamento estrutura quando dois

sistemas, como observadores de primeira e segunda ordens, observam o mesmo evento do entorno, sendo irritados, mas com perspectivas (comunicações) diferentes. Necessitam um do outro para lidar com a complexidade dessa observação, coevoluindo. E o acoplamento estrutural Política e Direito precisa ser mediado, para evitar interferências recíprocas. É promovido pela constituição, no esquema autorreferência/heterorreferência. As PP e PPS são uma interseção entre os sistemas. Na sequência, ainda no segundo capítulo, aborda-se as PP e PPS como decisão político-jurídica em si, através da conceituação e compreensão do desenvolvimento destas. Utiliza-se o ciclo das PP e a suas fases (definição do problema, agendamento, formulação, implementação e avaliação), como modelo metodológico para melhor entendimento de como o acoplamento estrutural, responsável por gerar a decisão político-jurídica, se processa.

O segundo objetivo – análise e conceituação de ideologias e das ideologias políticas, exame dos pressupostos da decisão política e o processo eleitoral, o papel das ideologias políticas no voto e a importância dos programas de governo – fundamenta o capítulo terceiro. Como as PP e PPS são elementos sistêmico-políticos sofrem, direta e indiretamente, o influxo da ideologia e, principalmente, das ideologias políticas, estas um genuíno elemento sistêmico-político. Entretanto, na atualidade, temas como ideologia e ideologias políticas, *a priori*, infelizmente na seara política não suscitam maiores debates científicos. Mas, não há como não se adentrar no âmbito da ideologia e das ideologias políticas quando se abordam assuntos, também políticos, como partidos políticos, documentos partidários, voto, eleições e programas de governo, sendo os três últimos também jurídicos. Proceder de forma contrária empobrece a abordagem e o debate.

Necessária a definição de ideologia. À primeira vista parece simples. Mas, ao se aprofundar revela a sua complexidade, pois envolve aspectos subjetivos, valores, ações, pertencimento e posicionamentos. Em que na ciência política não haja a separação entre ideologia e ideologias políticas, neste trabalho propõe-se a uma cisão: ideologia em uma perspectiva subjetiva e ideologias políticas sob um prisma mais objetivo, material. Em um terceiro momento busca-se apresentar uma nova abordagem sobre ideologias políticas: como um elemento contingência, se processando por intermédio de equivalentes funcionais, ou seja, ideologias políticas como equivalentes funcionais e contingenciais. Justifica-se o desenvolvimento para

dar contornos mais objetivos e materiais ao político-ideológico. Entende-se trazer melhores elementos à posterior análise dos documentos partidários e programas de governo e a discussão dos resultados.

Na sequência do capítulo terceiro, analisa-se se a ideologia política influencia ou não na decisão do eleitor ao votar. A nível político-cultural o grau de interesse ou desinteresse por assuntos de carácter coletivo como a política, a personificação do voto em um candidato e a análise da semelhança ideológicas das propostas apresentadas com as ideias e ideais do eleitor são variáveis que podem, em maior ou menor grau, influenciar a escolha. Deve-se analisar forma pela qual o cidadão toma a decisão (votar). A construção dessa parte do capítulo embasa-se em pesquisas de opinião eleitoral e pesquisas científicas sobre o tema. No tocante às eleitorais, partindo-se do entendimento sistêmico sobre opinião pública, busca-se caracterizá-las como elementos do sistema Político, bem como diferenciar opinião pública de eleitor, haja vista terem funções sistêmico-política diferentes. Em um segundo momento analisa-se como a ciência política aborda o tema ideologia/voto e se há influência daquela nestes.

Para finalizar o capítulo disserta-se sobre as eleições, a sua importância para o processo eleitoral e a democracia e o papel dos programas de governo. Em uma democracia as eleições enquadram-se como elemento fundamental, no qual se garante a participação do cidadão na arena política, composta por um contínuo embate de ideias e correlações de forças de diferentes grupos políticos, organizados em partidos políticos. Além de garantir a participação cidadã, estabelecem a alternância binária governo(situação)/oposição e as consequentes respostas às demandas sociais. Demandas sociais, aliás, um fator importante na construção dos programas de governo. Muito embora na realidade cultural política nacional possuam um papel mais formal, requisito eleitoral e não uma peça informativa, não deixam de ser um instrumento posto à disposição para auxiliar na escolha e decisão do eleitor.

O terceiro objetivo – a conceituação, histórico dos partidos políticos, análise da autonomia partidária e a classificação político-ideológica na escala direita/esquerda – desenvolve o quarto capítulo. Os partidos políticos formaram-se a partir de ideais políticos compartilhados por grupos com mesmos entendimentos ante a eventos sociais complexos. Inicialmente dividiram-se em partidos de quadros e partidos de massa. Com o passar do tempo, surgiram outras espécies, atualizando a

classificação. Elementos como cálculo eleitoral, manutenção de interesses endógenos, ganho político, profissionalização da política, dentre outros, elevaram as críticas sobre a sua funcionalidade, gerando uma crise quase que permanente.

Entretanto, os partidos jamais deixarão de existir. São elementos inerentes ao sistema político e sempre serão vetores de interesses e ideologias. A questão é saber qual. Entretanto, mesmo com o renitente descrédito, têm papel democrático importante, tanto que, no Brasil a sua autonomia foi alçada a preceito constitucional, dado os eventos históricos anteriores à constituição federal de 1988. A autonomia partidária confere proteções quanto ao funcionamento dos partidos políticos. Daí surge o questionamento se estabelecer normativa que estipule como requisito material nos programas de governo diretrizes em matérias de PPS vão de encontro ao postulado da autonomia partidária. Se as diretrizes materiais comportam-se como requisitos eleitorais ou político-partidários. Na primeira hipótese não vão de encontro ao preceito constitucional, por serem regras eleitorais. Na segunda sim.

Após, discorre-se sobre a localização político-ideológica dos partidos políticos, na escala direita/esquerda. Em que pese intuitivamente não haver maiores dificuldade em caracterizar partidos direitistas ou esquerdistas, no âmbito científico o assunto ganha contornos complexos, tanto que há variadas metodologias com abordagens diferentes. As agremiações partidárias carregam consigo elementos que os posicionam formal e materialmente sobre assuntos relevantes, como estado de bem-estar social, livre iniciativa, mercado, para citar alguns. Há uma forma para indicar os seus comportamentos e localizá-los. Inicialmente binária, conhecida como escala direita/esquerda, atualmente possui variáveis, como o centro político-ideológico e extremos, tanto à direita quanto à esquerda.

Dentre as metodologias, elencou-se as mais empregadas, a saber: histórica, percepção parlamentar e análise dos documentos partidários. Além destas, elaborou-se outra metodologia: a influência político-ideológica na construção e execução das PPS, quando partidos de direita e esquerda são governo (situação). Buscou-se alinhar tal forma de classificação à realidade brasileira. Ao final, a localização dos partidos na escala político-ideológica direita/esquerda dos partidos MDB, PDT, PSDB e PT.

O quarto objetivo – a análise do conteúdo presente no discurso dos partidos, constantes nos programas de governo e documentos partidários – base para a construção do quinto capítulo, será feita a análise dos dados obtidos a partir do exame

dos programas de governo e documentos partidários. Para esse desiderato utiliza-se a ferramenta CAQDAS (*computer-assisted qualitative data analysis software*), *software* Atlas.ti, voltado à identificação de elementos que apontem as PPS nos documentos, a partir da construção expressões (signos) e as devidas conceituações, entabuladas em um livro de signos. As definições de cada signo embasam-se no referencial teórico.

O quinto objetivo – Fundamentação das diretrizes legislativas de elaboração dos programas de governo e documentos eleitorais – será abordado no sexto capítulo. Se realizará a discussão dos resultados, obtidos com o estudo de caso. Na discussão dos resultados interpreta-se os achados obtidos observados com a análise dos dados, interpretados e justificados a partir do referencial teórico. Após isso, apresentam-se as diretrizes normativas em matéria de PPS, como requisito material para a inscrição das candidaturas aos cargos eletivos do poder executivo e elementos para a construção dos documentos partidários.

Cabe, por oportuno, destacar que tanto para o cotejo da hipótese quanto para a resposta do problema devem estar baseadas em evidências. As pesquisas científicas implicam na especialização da ciência, a partir da observação de eventos complexos. Ao mesmo tempo em que oferecem novas alternativas à sociedade, o seu desenvolvimento advém da sua própria condição evolutiva. Sob essa ótica, torna-se fundamental serem os resultados dos estudos, em que pese intuitivos, baseados em evidências. Analisar dados e discuti-los com o auxílio do *software*, como o Atlas.ti, proporciona interatividade, através de ferramentas disponibilizadas ao pesquisador à descrição, à análise e à interpretação. Simplifica a organização dos dados. Também cabe ressaltar a utilização do referencial teórico para fundamentar a análise de dados. Na construção do referencial há elementos necessários para o seu desenvolvimento, bem como informações a serem utilizadas na posterior discussão dos resultados. Por esse motivo não se utilizará todo o conteúdo do referencial. Na discussão descabe maiores discussões do referencial em si. Serve como embasamento teórico.

Independente da aparente simplicidade na resposta de um problema de pesquisa e na verificação da hipótese, a validação científica requer dados, evidências. A utilização de *software* confere robustez à intuição inicial do pesquisador. Confere falseabilidade e concretude. O emprego de *softwares*, no caso o Atlas.ti, não pode ser interpretado como uma conveniência operacional, mas um elemento metodológico.

Mostra-se importante na obtenção de dados empíricos e otimização do processo analítico.

Neste trabalho, os instrumentos hábeis ao estudo de caso e para fornecerem dados baseados em evidência, são os documentos partidários e programas de governo, dos partidos MDB, PDT, PSDB e PT. A delimitação espacial são as eleições ao cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul, nas quais os partidos políticos acima especificados tiveram candidatura para a disputa no pleito eleitoral, sendo o programa de governo do MDB, das eleições de 2018 e os do PDT, PSDB e PT, das eleições de 2022. Justifica-se o recorte temporal por que o MDB não concorreu nas eleições de 2022, compondo aliança com outros partidos. O recorte temporal são: eleição de 2018, exclusivamente no que tange ao documento eleitoral do MDB, e a eleição do ano de 2022, atinente aos demais partidos.

A abordagem é a qualitativa, com o emprego do método dedutivo, através de estudo de caso assíncrono, tendo na pesquisa bibliográfica, histórica e documental as técnicas de coletas. Referente à técnica para análise de conteúdo presente no discurso dos partidos políticos, constantes nos programas de governo e documentos partidários, empregou-se a ferramenta CAQDAS (*computer-assisted qualitative data analysis software*) *software* Atlas.ti, versão 25.0.1.32924 (2025). A partida da análise do conjunto dos documentos, restou parcialmente confirmada a hipótese, porquanto os documentos partidários estão protegidos pela autonomia partidária, descabendo a estipulação obrigacional que afetem o funcionamento e liberdade na abordagens de temas, como as PPS.

Relativamente aos principais marcos teóricos em relação às políticas públicas serão utilizados, dentre outros, os estudos de Niklas Luhmann, Javier Torres Nafarrate, João Pedro Schmidt, Maria Paula Dallari Bucci, Celina Souza, Caroline Müller Bitencourt, Janriê Rodrigues Reck, Karl Frey, Ana Cláudia Niedhardt Capella, Marcus Faria Figueiredo, Argelina Cheibub Figueiredo. No que se refere ao estudo ideologias será orientada a partir dos autores Niklas Luhmann, Terry Eagleton, John Brookshire Thompson, Bo Stråth, Teun Adrianus van Dijk, Norberto Boddio, dentre outros.

No tocante ao quarto capítulo, se utilizarão as bases teóricas dos autores José Alfredo de Oliveira Baracho, Anthony Downs, Javier Torres Nafarrate Maurice Duverger, Otto Kirchheimer, Ângelo Panebianco, Vladmyr Lombardo Jorge, Rafael

Machado Madeira, Gabriela da Silva Tarouco, Timothy J. Power, César Zucco Júnior, Giovanni Sartori, Adrew Heywood, Fernando Limongi, Argelina Cheibub Figueiredo, Cristina Maglia, Louis M. Imbeau; François Pétry; Moktar Lamari.

Esta pesquisa tem matriz propositiva, uma vez que objetiva construir e propor diretrizes normativas que vinculem as PPS nos programas de governo e documentos partidários. A temática delineada tem pertinência ao âmbito de estudo do professor orientador. Ocorre na construção do referencial teórico, utilizando-se como base a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, autor da base teórica adotada pelo professor orientador.

Segundo Sampaio, Sabbatini e Limongi (2024, p. 19/26), o emprego de inteligência artificial – IA em trabalhos científicos, por questões ético-científicas, para garantir a transparência e higidez científicas e a autoria humana, necessário e prudente informar o uso. Utilizou-se, dentre outros recursos, as IA's Chat GPT e Gemini e o cruzamento das informações obtidas com os demais meios auxiliares na tradução deste artigo: LUHHMANN, Niklas. *Wahrheit und ideologie: vorschläge zur wiederaufnahme der diskussion*, *Der Staat*, vol. 1, N°. 4, 1962, 431-448. Também o mesmo procedimento para a tradução do resumo (*abstract*). A IA do *software* Atlas.ti para a análise dos resumos previamente feitos pelo autor dos programas de governo e documentos partidários. A utilização centrou-se no cotejo desses materiais (resumos) autorais com os programas de governo e documentos partidários, disponibilizados pelos partidos políticos e Justiça Eleitoral, em seus sites, previamente inseridos no software, e o preenchimento, pelo autor, quando necessário, de eventuais lacunas em suas sínteses.

2. CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS SISTEMAS POLÍTICA E DIREITO

Neste capítulo se abordarão as PP e PPS como decisões político-jurídicas. Não como um elemento do entorno, mas oriundas do acoplamento estrutural entre os sistemas sociais Política e Direito, mediado pela constituição. Ambos sistemas, ao reconhecerem os mesmos eventos, visam a diminuição da complexidade social, mas, com abordagens e respostas distintas, a partir de seus meios de comunicação simbolicamente generalizados e códigos. Como uma decisão oriunda desse acoplamento é hábil a lidar com eventos sociais (diminuição da complexidade). Política e Direito, ao reconhecerem, transformam-nos em problemas públicos.

Para desenvolver tanto o acoplamento estrutural quanto a decisão, se trarão, sinteticamente, alguns postulados da teoria dos sistemas sociais, de matriz luhmanniana. Dando andamento, caracterizar os sistemas sociais Política e Direito para, na sequência, tratar o seu acoplamento estrutural, mediado pela constituição, já introduzindo as PP e PPS como uma decisões político-jurídicas. Após, se abordarão conceituações sobre PP (por consequência PPS) e, em seguimento, se proporá uma definição como uma decisão propriamente político-jurídica. Por fim, no último subcapítulo, se utilizará da metodologia do ciclo das PP para demonstrar como o acoplamento estrutural se processa, bem como as fases da decisão (seleção de alternativas mais viáveis, válidas e possíveis), que sugere e orienta o enfrentamento na solução ou mitigação dos problemas públicos. Esse processo decisório observará as fases do ciclo (definição do problema, agendamento, formulação, implementação e avaliação).

2.1 Acoplamento estrutural dos sistemas Política e Direito e as políticas públicas

Para compreender a teoria dos sistemas sociais, em sua inteireza, exige constante e paulatina pesquisa, tamanha extensão, profundidade. Assim, não se pretende abordá-la em todas as suas complexas nuances. Como informa Neves (2013, p. 338), uma estrutura teórica de tamanha envergadura e abstrata exige muito tempo para compreensão a aplicabilidade. Assim, por óbvio, não há como

esgotar o assunto.

A abordagem sistêmica procura compreender as contingências da realidade social a partir da compreensão funcional de sistemas sociais que a integram, através da seletividade entre a sua autorreprodução, outros sistemas e o entorno. Em que pese serem irritados pelo entorno, adaptando-se estruturalmente, sua constituição, manutenção e evolução, operam pela constante replicação dessa diferença, por intermédio de estruturas operacionalmente fechadas. Ou seja, são os sistemas que indicam e realizam a diferença. Sem existi-la um sistema não será assim considerado, por ser entorno. Estabelecem-se como respostas para entender e simplificar a complexidade social, originadas de incrementos da diferenciação funcional da vida em sociedade (LUHMANN, 2016, p. 32/33).

Pode ser aplicada a diferentes tipos de sistemas e, por sua vez, produz meio de comunicação que se diferenciam pela evolução. As teorias sistêmicas específicas lidam com sistemas exclusivos. Por esse motivo, a teoria dos sistemas sociais é uma teoria sistêmica, cujo foco está na compreensão dos sistemas sociais, excluindo-se, portanto, qualquer tipo de analogia direta com outras formas sistêmicas (exemplo: animais, psíquicos).

Luhmann utiliza conceitos advindos de outras ciências (microbiologia, cibernética, matemática, dentre outras), adaptando-os, e analisa a complexidade social a partir de definições próprias (LUHMANN, 2016, p. 13, 18; 2011, p. 92/93. Não oferece apenas um ponto de apoio para observação do contexto social, pois não há um centro da sociedade, um meta-sistema ou um mecanismo único capaz de compreendê-lo (NEVES, 2013, p. 331; 2004, p. 121). É uma forma de abordagem e compreensão.

Para Luhmann (2016, p. 17/29), a teoria sociológica clássica não tem capacidade para fazer frente a complexidade e, portanto, descrever e compreendê-la, haja a vista possuir um déficit epistemológico. As causas advêm da própria complexidade da sociedade moderna e a concepção do homem como um ser antropológico e pouco preciso. Para superar as causas, necessário o enfrentamento e ultrapassar três principais obstáculos epistemológicos ou preconceitos (pré-conceitos): I – preconceito humanista: a sociedade se constitui pela relação entre pessoas ou grupo de pessoas. Dado ao fato de que as

relações ocorrem objetivamente entre sujeitos reais (de carne e osso) e não subjetivamente (ser antropológico, pouco preciso, idealizado), impossível compreendê-la partir das relações entre pessoas ou conjunto de pessoas. Aumenta-se ainda mais a complexidade ao invés de diminuí-la (FEDOZZI, 1997, p. 19). Se cada pessoa “pensa” de uma forma, como organizar todos os conceitos? Para resolver essa questão, a teoria clássica oferece definições e construções prévias, deslocada da realidade prática. Daí porque o homem ser um ente ideologizado.

II – preconceito da separação territorial ou geográfica: as sociedades tem como limite os seus territórios. Isso pressupõe uma diversidade de sociedades, cada uma com a sua linguagem, compreensão do mundo, entendimento político e organização estatal. Contudo, a divisão social territorial não tem efeito nenhum na própria compreensão na sociedade atual. A globalização, a construção de blocos econômicos e econômico-sociais, a sobreposição cultural, o modo de produção social, econômica a cultural, a existência de uma moeda referência para relações comerciais, a burocracia estatal, dentre outros fatores, perpassam as fronteiras territoriais e tornam ainda mais complexa a sociedade (FEDOZZI, 1997, p. 20).¹

III – preconceito da objetividade social: diferenciação entre sujeito e objeto, sendo aquele (pessoa) exclusivamente qualificado para compreender e definir os objetos (tudo aquilo que não é sujeito). Em outras palavras, o objeto se revela e passa a existir apenas quando o sujeito o descreve (descobre). O sujeito nunca terá acesso ao objeto em si, apenas a sua definição (fenômeno). Assim, inexistem objetos, mas fenômenos (representações) do objeto. Nesse caso, o homem ocupa um lugar privilegiado. Mas, na realidade prática o homem não tem uma posição privilegiada com aptidão em observar e explicar a sociedade, capaz de desvelar a complexidade social (FEDOZZI, 1997, p. 20). Ele não define o que é a sociedade (objeto). Esta, através dos seus sistemas se revela, cabendo ao sujeito descrevê-la (não a conceituar) como se “mostra”.

¹ O capitalismo, elemento funcional e contingencial do sistema econômico, é capitalismo em qualquer país. A separação territorial não forma vários capitalisms. A realidade prática demonstra isso.

Embasando-se no autor (2016, p. 29) a teoria dos sistemas parte de duas premissas. I – procura afastar qualquer dúvida epistemológica à sua elaboração ao afirmar a existência real dos sistemas. Sua relevância não é apenas analítica. Designa um sistema como algo que, no mundo real, é um sistema (existe). Dito de outro modo: uma teoria cujo foco centra-se na realidade. Afasta qualquer relação subjetiva ou de um ser idealizado como premissa. Assume para si a responsabilidade em comprovar os seus enunciados embasados na realidade posta.

Tendo como problemática a análise dos sistemas no mundo real, terá um comportamento tanto analítico quando epistemológico. Examinará a si mesma como um objeto (sistema científico) e se autocomparará com outros (LUHMANN, 2016, p. 30). O exposto especifica a autorreferencialidade da teoria, ou seja, sistemas com capacidade para autoproduzir relações e diferenciações com o entorno, bem como reconhecerem outros sistemas e, em casos específicos, necessitando do acoplamento estrutural para o desenvolvimento de suas decisões (LUHMANN, 2016, p. 30/31).

II – a complexidade do mundo, por que não pode ser compreendida como um sistema, pois não tem entorno para delimitá-la (NEVES E NEVES, 2006, p. 191). A complexidade do mundo² torna-se inacessível à consciência humana, formando uma lacuna. É nessa lacuna a função dos sistemas sociais, qual seja, diminuir a complexidade, na medida que excluem possibilidades e incluem outras, produzindo sentido (NEVES E NEVES, p. 191/192).³

Os sistemas sociais parciais fazem parte de um todo maior: a ordem sistêmica sociedade. O objetivo é oferecer respostas às dinâmicas sociais, cada vez mais intrincadas. Essa redução refere-se à diferenciação sistêmica-funcional de entre unidades sistêmicas e o entorno. Tal diferenciação é feita pelo próprio sistema, de dentro para fora, tendo, portanto, dinâmica própria em seu funcionamento interno. Daí o entendimento de fechamento operacional

² A extrema complexidade do mundo não pode ser diminuída e sempre estará em constante mutação, tendendo cada vez mais a expansão e desorganização (entropia). Os sistemas sociais atuam justamente aí, procuram oferecer respostas para uma espécie de controle da sociedade, a partir da separação por funções (negantropia).

³ Dito de outro modo, inexistem explicação, compreensão e apreensão fáceis para observações complexas.

(LUHMANN, 2016, p. 18). Cada um é observador que observa a si mesmo (observação de primeira ordem) e o seu ambiente (observação de segunda ordem)⁴, com o auxílio da forma que marca os dois lados, qual seja, sistema e ambiente. Justamente a forma que separa os dois lados é o conceito de sistema.

O fundamental não são os sistemas, mas a sua relação com o ambiente, a partir da observação deste e de si mesmo. A referência última reside na diferença, constituindo e mantendo-a constante. Estabelece e indica os seus limites⁵. Constitui-se como um constructo fundamental da autorreferência (LUHMANN, 2016, p. 33). Sem diferença inexistente sistema, apenas ambiente, o qual não se constitui como tal.⁶

O entorno (meio, ambiente) possui tanta importância quanto a unidade sistêmica autopoietica. Por ambiente, inicialmente, entende-se um não sistema, pois a observação deve ser feita a partir do e pelo sistema. Caso contrário se consideraria o entorno como um sistema (em-si-entorno). Aceitar o em-si-entorno anularia a capacidade de acoplamento estrutural (comunicação), bem como se aceitaria a existência do vazio. Para cada sistema o ambiente será único. Assim, o mesmo evento terá características únicas (LUHMANN, 2016, p. 35). É o caso das PP e PPS, tendo o Direito e a Política como observadores de segunda ordem. Para a Política, através do meio de comunicação poder político, um evento do entorno torna-se um problema público quando a política o vinculará a toda a coletividade, sendo as PP e PPS decisões políticas que propõem formas de enfrentamento, ao passo que o Direito validará o problema social e determinará como se operarão no contexto social, embasada sempre em um direito.

⁴ Para um sistema, os demais são também entorno.

⁵ Compreender limite como uma cisão entre sistema e ambiente leva à errônea interpretação de não possuírem nenhuma interação ou relação a não ser consigo mesmo. Essa falsa ideia de “hermeticidade”, utilizada como crítica teórica opaca, equivoca toda a interpretação da teoria dos sistemas. Necessário entender e apreender limite como um processo constante, utilizado para ultrapassar limites, condição fundamental à estabilização e à evolução sistêmica (LUHMANN, 2016, p. 35). Contrário fosse, limite como uma limitação, porque existiriam sistemas e o principal, a diferença entre sistema e ambiente?

⁶ Um ponto de atenção para a teoria dos sistemas vem a ser a generalização. Por generalização entende-se como a busca por conceitos últimos, essenciais. A teoria sistêmica não se ocupa de definições essenciais, idealizadas, por que não guardam relação com a realidade. É o que Luhmann denomina de ontologização. Para evitá-las, necessária a substituição de conceitos essenciais por conceitos de problemas e proposições hábeis a solucioná-los (LUHMANN, 2016, p. 35).

E como um sistema reconhece o entorno e outros sistemas? Através de códigos, sempre genéricos e binários (positivo/negativo). Quando positivo, se autorreconhece; quando negativo não só reconhece outros sistemas, como especializa a autopoiese (autorreparar (homeostase), autorreestruturar, autotransformar e autoadaptar) (LUHMANN, 2016, p. 38). Têm como requisitos fundantes a diferenciação intrassistêmica (observação de primeira ordem) e intersistêmica (observação de segunda ordem). O lado positivo do código reconhece as partes operacionais e o negativo estabelece a comunicação (acoplamento) com outros sistemas, além de servir como elemento evolutivo, haja vista que sempre buscarão compreender novas complexidades sociais e responder a irritações provocadas por outros sistemas e o entorno (LUHMANN, 2016, p. 38).

Na teoria sistêmico-social luhmanniana, o homem deixa de ser o centro da sociedade, deslocado para a comunicação. Este se localiza, como corpo ou consciência, no entorno dos sistemas sociais, sendo a sua interação por acoplamento, quando das comunicações internas dos sistemas sociais, mas, mesmo assim, não faz parte daqueles. Constitui-se em um outro sistema, o psíquico. O funcionamento sistêmico opera-se em autopoiese, ou seja, produz comunicações próprias, as quais fazem sentido apenas no seu interior. A forma pela qual se expressam dá-se por intermédio dos meios de comunicação simbolicamente generalizados (Neves, 2013, p. 332; 2004, p. 122).

Comunicação, aliás, a unidade elementar, por meio da qual há produção de sentido. O sentido vem a ser uma dentre inúmeras possibilidades de significado disponíveis no horizonte comunicativo. Tendo um evento, sempre contingencial, sentido para um sistema, será forçado a selecioná-lo, justamente por que a seleção estabelece a sua evolução. Caso contrário não mais terá serventia social e deixará de ser um sistema, passando a ocupar o entorno. Entretanto, somente há produção de sentido quando uma comunicação reduz a complexidade. Acontece, portanto, comunicação apenas no seu interior, com sentido exclusivo. Mas, porque o homem não faz parte dos sistemas sociais? Por que, como sistema psíquico que é não há comunicação, mas pensamentos e ninguém os acessa, a não ser o próprio. Não há garantias para afirmar que aquilo que se fala advém de um pensamento. Há acesso, sim, por meio da

comunicação. Daí a explicação para o acoplamento estrutural entre os sistemas sociais e psíquico (NEVES, 2004, p. 123).⁷

Um elemento central vem a ser a autopoiese. Tal fornece uma interação contínua entre os elementos, a ideia (figura) circular. Confere autonomia em relação ao entorno e produz os seus próprios meios de comunicação e códigos. Por esse motivo se considera um sistema como fechado no seu funcionamento. Entretanto, não se deve confundir fechamento com isolamento. Se aquele fosse sinônimo deste inexisteriam sistemas. Apenas a totalidade (RODRIGUES E NEVES, 2017, p. 53). É o sistema produzindo-se a si mesmo, para o desempenho de uma função específica, a qual tem relevância para a sociedade, constrói o seu ponto de vista da sociedade com um todo.

Como nenhuma ordem sistêmica parcial tem a aptidão em abordar a complexidade do entorno, seleciona quais os elementos (operações) serão tratados. Ao reduzir a complexidade do ambiente, como já exposto, obriga-se a selecionar. Mas, ao reduzir a complexidade externa aumenta, paradoxalmente, a complexidade no interior do sistema. Assim, ao diminuir a complexidade social, aumenta (evolui) as possibilidades de comunicação a partir de seu esquema específico. (SALIM e SILVA, 2016. P. 205).

Especializa-se em uma única função, o que proporciona a diferenciação funcional. Nesse caso, as funções específicas somente podem ocorrer pelo e no sistema correspondente. A partir da especificidade funcional existe, uma só moeda, um só direito, somente um poder político. Fora do sistema correspondente inexistem um equivalente funcional (NAFARRATE, 2004, p. 140/142). A função da política, por exemplo, é controlar politicamente o poder. Para tanto, o sistema político se distingue a si mesmo do entorno, por meio de comunicações caracterizadas como políticas, reconhecendo-as (NAFARRATE, 2004, p. 142). O direito, por sua vez, busca reduzir conflitos. Mas, para isto gera, internamente, conflitos.

⁷ Uma das maiores críticas a Luhmann é quando o autor estabelece a sociedade sem humanos. Na realidade o que Luhmann constrói é que a sociedade é composta por comunicação e através do acoplamento estrutural entre os sistemas psíquico e social o homem o revela os sistemas sociais. Nesse caso o homem não se comporta mais como linguagem, mas comunicação. Sem as suas descrições não haveria como compreender os sistemas sociais.

Portanto, a compreensão e desenvolvimento da sociedade moderna deve ser funcional, ou seja, por funções, onde cada sistema tem a capacidade exclusiva para tratar a complexidade social ante a uma perspectiva (política, jurídica, dentre outras). Não há como o sujeito dizer o quem são essas funções, o que causa ainda mais complexidade.⁸ Em qualquer sociedade e território, desde que democrático, a política sempre lidará os eventos, desde que de seu interesse (observação) a partir do seu meio de comunicação simbolicamente generalizado, poder, e seu código governo(situação)/oposição. O direito, por sua vez, observará através do meio de comunicação próprio direito e código legal/não legal.⁹

Conforme exposto, nenhum sistema social parcial pode compreender a complexidade em sua inteireza. Para “lidar” com essa complexidade, na perspectiva do sistema o entorno¹⁰ é para si exclusivo. Além disso, para um sistema, outros serão, também, entorno. Logicamente um mesmo evento havido poderá ser observado por mais de um sistema. No entanto, cada um, ao seu modo, lidará de forma singular, mas sozinho não pode lidar com a complexidade advinda da observação. Através do acoplamento estrutural, utilizará o outro para promover a sua resposta (decisão). É o caso das PPS que, nesse estudo são, por acoplamento estrutural, decisões da Política e do Direito a eventos sociais que irritam simultaneamente ambos.

Os sistemas Direito e Política a função do primeiro é gerar expectativa de conduta. A Política, decisões vinculantes a toda a coletividade. Nesse aspecto, eventos são observados por ambos, mas com respostas diferentes que geram processos decisórios para o seu enfrentamento: as PP e, por óbvio, PPS. Por tal motivo, incorporam-se como função específica de ambos, haja vista que, para produzirem seus efeitos necessitam estar vinculadas a toda a coletividade,

⁸ Quem é o legislador? Uma comunicação do sistema Política (elemento funcional e contingencial), não uma linguagem. Via acoplamento estrutural o homem descreve, mas não o define.

⁹ Em sociedades democráticas a Política tende a se comportar da mesma forma. Lidará como os eventos sociais através de seu próprio e exclusivo meio de comunicação simbolicamente generalizado, poder político, e código, governo(situação)/oposição. Como se processará o manejo das comunicações e código difere. Exemplo: as formas de regime de governo (república/monarquia) e os sistemas de governo (presidencialismo/parlamentarismo).

¹⁰ Como já informado, para um sistema outros sistemas são, também, entorno.

função política, e garantir a efetividade normativas (normas jurídicas), função jurídica.

Na política prevalece o domínio da vontade, enquanto no direito predomina a razão (SALIM e SILVA, 2016, p. 98). O direito garante expectativas normativas (padrões de comportamento). (SALIM e SILVA, 2016, p. 98). De acordo com Nafarrate (2004, p. 162) a política oferece decisões coletivamente vinculantes. Associando isso às PP e PPS, tais são decisões que vinculam toda a coletividade, conceito que as relaciona à política. Também, abordam temas jurídicos, tais como os direitos sociais. Nesse sentido, apenas um direito poderá servir de critério para as decisões políticas, uma vez que são um conjunto coordenado de decisões, sendo o direito a estrutura de coordenação propriamente dita. É através do direito que as PP e PPS conseguem coordenar ações e decisões (RECK, 2023, p. 71).

A sua função está em controlar politicamente o poder. Para tanto, se distingue a si mesma, por meio de comunicações caracterizadas como políticas, reconhecendo-as (NAFARRATE, 2004, p. 142). É um produto de uma distinção operacional da sociedade. Busca a redução de incertezas das contingências sociais. Cabe a esse gerar decisões vinculantes para toda a sociedade, cuja operacionalidade ocorre, a partir da modernidade, por intermédio dos políticos, funcionários públicos e opinião pública (LUHMANN, 2011, p. 172). Através do meio de comunicação simbolicamente generalizado, poder político, há uma seletividade específica eminentemente política na construção da realidade.

Se caracteriza ante dois elementos: centralidade e hierarquia. Sem estas não há como haver vinculação decisória a toda a coletividade. Diferencia-se, do entorno externo (ambiente) e interno (demais sistemas), quando centralizado e hierarquizado. Uma das primeiras manifestações está na criação dos cargos políticos e no correto emprego do poder político, decisões políticas vinculantes a toda coletividade. Essa dinâmica coincide como o surgimento da jurisdição

política, posteriormente denominada de Estado¹¹ (NAFARRATE, 2004, p. 138).

Para a realidade política há uma divisão entre o cumprimento ou não do poder, ou seja, poder/não poder. A partir do seu meio de comunicação simbolicamente generalizado, poder político, todas os demais sentidos da realidade ficam submetidos ao ambiente do sistema. Em razão da seletividade da realidade, adquire um isolamento operacional, permitindo uma autonomia ante ao ambiente e aos demais sistemas. Utiliza da recursividade para produzir operações baseadas em operações de poder precedentes.

É o meio de comunicação da política que especifica e personaliza a referência das operações políticas. Se convertem em decisão a partir da diferença da unidade operativa (código) governo(situação)/oposição.¹² O governo é responsável pela manifestação da tomada de decisão. A oposição uma contraposição crítica, propondo outras formas de decisão sobre um determinado evento, como, no caso do presente estudo, das PP e PPS. Assim, quando um evento, por assim dizer, chama a atenção da política e esta o trata, obviamente, como um assunto político, será na forma de uma decisão, com capacidade recursiva para vincular a coletividade, sempre levando em conta o constante tensionamento entre governo(situação)/oposição (NAFARRATE, 2004, p. 143).

Sinteticamente, decisão é o processo de seleção de alternativas válidas, viáveis e possíveis (contingenciais), dentre outras alternativas igualmente válidas, viáveis e possíveis, para lidar com um evento observado (diminuição da complexidade), transformado a incerteza em risco.¹³ Como operação

¹¹ Desde o advento da sociedade funcional a política não é mais um esquema bidimensional, de cima para baixo, senhor e servo, onde um lado estabelece os comandos políticos a serem observados e cumpridos e o outro cumpre-los. O exercício não mais se realiza de maneira verticalizada, mas, sim, circular. A partir de então, principalmente com o surgimento da democracia, o Estado “deixa de fazer política” e passa a ser um sistema organizacional, tendo na administração da coisa pública e na política formal as suas principais funções (NAFARRATE, 2004, p. 136/137).

¹² Um código é uma distinção que serve de elemento para um sistema identificar as suas relações com o mundo, o qual pode ter somente duas posições, excluindo todas as demais possibilidades. Portanto, os códigos são distinções, que apresentam uma simetria entre um valor positivo, valor de designação, e um negativo, valor de reflexão (NAFARRATE, 2004, p. 145/146). O positivo serve para a operação do sistema, ou seja, o sistema somente opera nesse viés. O negativo, por sua vez, torna observáveis essas operações.

¹³ O risco difere da incerteza por ser uma seleção na unidade sistêmica. Enquanto a incerteza é uma condição do ambiente, o risco é a interiorização no sistema da incerteza, na forma de decisão. Assim, decidir é transformar o perigo externo em risco assumido pelo sistema.

comunicativa estrutura-se em sua própria contingência desta maneira: I – uma vez tomada não exclui as demais, bem como pode-se combinar com outras decisões (novas decisões); II – vinculação expressa, pois vincula a decisão como uma premissa, que não pode ser deixada de lado quando outras decisões as substituírem; e, III – vinculação coletiva, por não se trata de um modelo hierárquico, por que vincula, também, o decisor (o próprio sistema político, manifesto em cargos políticos e nos políticos) (NAFARRATE, 2004, p. 142).

Se uma decisão política reduzir determinada complexidade, ante a uma necessidade social, um lado do código, governo, terá maior relevância que o seu oposto, a oposição. Vale o mesmo em sentido contrário.¹⁴ Dadas essas características iniciais e se, e somente se, o evento entrar no círculo temático político, se tornará um problema público e gerará decisão política, qual seja uma PP ou PPS, a qual vinculará toda a coletividade. Ante ao quadro exposto, uma PPe PPS são uma decisão política contingente e recursiva, já que dentre várias foi a tomada. Nota-se que as PP e PPS são decisões originariamente políticas, sendo que o direito, em um segundo momento as validará ou não. Validando e tornam-se, também, decisões jurídicas.

No tocante ao direito, constitui-se também como um sistema socialmente diferenciado. Uma consequência evolutiva do aumento da complexidade social, que através da autorreferencialidade produz e relaciona consigo mesmo os seus elementos. Assim, se auto-observa e observa a sociedade a partir de um ponto de vista único e parcial (BACHUR, 2010, p. 36). Como os demais, atua no âmbito social a partir da diferença. Estabelece comparações e oferece soluções diferenciadas para o mesmo evento observado por outros sistemas. Determina-se pelas suas próprias operações, mediados por sua estrutura. Necessita evoluir e se adaptar às realidades experienciadas. Caso não operar dessa forma sofrerá

¹⁴ Pode-se citar como exemplo o recente programa do governo federal “agora tem especialista”. Referida política pública social busca promover maior acesso a consultas, exames e cirurgias especializadas pelo SUS, utilizando a rede hospitalar privada. O seu objetivo pode ser codificado na promoção/não promoção da saúde. Assim, caso os dados revelarem a diminuição no estoque das consultas, exames e cirurgias especializadas, essa decisão vinculante a toda a coletividade trará ganhos políticos ao governo, por que o exercício do poder político reduziu uma complexidade social. Contudo, se tal programa não diminuir o estoque, não promoveu a saúde. Nesse caso a oposição ganhará força e buscará modificar a decisão, que é sempre contingente, com outra decisão, a qual poderá alterar o programa ou extingui-lo.

a única possibilidade de influência do entorno, qual seja, a sua não contribuição ao contexto social (destruição).

Para Luhmann (1985, p. 45), em um mundo complexo, onde há várias possibilidades de análise do mesmo evento (contingência) a necessidade de assumir riscos, os sistemas sociais, no caso o direito, para ser “necessário” em uma sociedade funcionalmente diferenciada, deve compreender e controlar, no âmbito de sua estrutura, tanto a complexidade quanto a contingência. A complexidade, sempre contingencial, por si força e determina a seleção. No âmbito do direito, complexidade e contingência geram um estoque de expectativas. Permite a compreensão da interligação entre comportamentos ao longo do tempo. É justamente aqui a função social do direito: a regulação de expectativas.

“Atua” por meio do código (uma característica da comunicação, que revela uma realidade emergente) legal/não legal. Analisa as distinções necessárias e faz uso da comunicação para exteriorizar as suas decisões. Esse código protraí-se no tempo e decide a expectativa de questões posteriores (expectativas de expectativas) (GOMES, 2017, p. 44). Somente ele indica aquilo que é legal ou não legal. No entanto, não quer dizer que o código estabelece se um determinado ato é legal ou não, mas, sim, se a comunicação localiza-se no seu interior. O seu código representa o cumprimento ou frustração das expectativas normativas.

Não dá a entender que todos agirão conforme essa expectativa. Mas, quando alguém for de encontro (agir contrariamente ao padrão de conduta), a mesma se manterá perante a sociedade. Isso está ligado à memória semântica jurídica (legislação, jurisprudência, doutrina, dentre outras). Demonstra a estabilidade do sistema direito, delimita o seu espaço de variação e evita a arbitrariedade (SALIM e SILVA, 2016, p. 104).

Ao oferecer soluções jurídicas para eventos sociais observados, no mesmo momento diferencia-se dos demais sistemas sociais, como a política, a qual, por meio de seu código governo(situação)/oposição estabelecerá uma solução política para o mesmo evento observado, diferenciando-se do direito. Na medida que a comunicação jurídica reproduz os seus elementos, fortalece a sua

estrutura (identidade sistêmica) e permite com que novos elementos surjam (SALIM e SILVA, 2016, p. 103).¹⁵

O direito auxilia a política, pois fomenta as suas estruturas, a partir da criação de normas jurídicas, ao mesmo tempo em que a política formula as estruturas normativas. Em um Estado democrático, onde o debate e o embate de ideias (institucionalmente governo(situação)/oposição) deve ser constante, o direito promove as estruturas da política, por meio de normas jurídicas, através do acoplamento estrutural e observação de segunda ordem. Estabelece as possibilidades para o exercício do poder político. Por outro lado, a política, também por intermédio do acoplamento estrutural e observação de segunda ordem, indica as possibilidades pelas quais o direito exerce as suas funções.¹⁶ Assim, o direito impõe limites para o exercício da atividade política, e, paradoxalmente, esta os limites daquele.

Trazendo o exposto para as PP e PPS, através do direito há a estabilização das expectativas normativas. Para produzirem seus efeitos, necessitam de uma previsibilidade normativa, em todas as suas fazes (do agendamento à avaliação). São decisões produzidas ante ao acoplamento estrutural dos sistemas Política e Direito. Não se quer dizer com essa afirmação haver alguma primazia, hierarquia desses dois sistemas em sede de PP e PPS. O entendimento aqui centra-se na capacidade e interdependência estrutural tanto da política quanto do direito em estabelecer tais decisões.¹⁷ Portanto, PP e PPS são decisões que geram vinculação a toda a coletividade e estabelecem uma expectativa de conduta, ante a um evento social observado.

¹⁵ Nesse sentido, não se preocupa mais com os fundamentos últimos do direito, a sua quintessência, mas, sim a impossibilidade de sua substituição funcional (GOMES, 2017, p. 36).

¹⁶ Na política (pública) de segurança alimentar e nutricional – PSAN, o direito e a política observam o mesmo evento: alimentação nutricionalmente adequada com vistas à segurança alimentar. A expressão política denota o signo indicador de que o sistema político garante a sua vinculação para toda a sociedade, pois trata da satisfação de uma necessidade social (evitar e/ou combater a fome). Já o direito dará concretude jurídica e fomentará a expectativa de conduta, porquanto está instrumentalizada em uma lei (lei orgânica da segurança alimentar e nutricional – LOSAN), tendo no direito à alimentação adequada o seu fundamento normativo.

¹⁷ Se através do direito se busca estabelecer expectativas normativas e por intermédio da política a vinculação decisória, como haverá uma PP sem, previamente, ocorrer o acoplamento estrutural desses dois sistemas? Como uma PP econômica, por exemplo, será uma decisão vinculante que abarque a coletividade e gere uma expectativa de conduta se não houver um acoplamento estrutural dos sistemas política-direito-economia ou uma PP de saúde que não envolva política-direito-saúde?

Como já informado, para a construção e realização das PP e PPS, necessário o acoplamento estrutural entre esses dois sistemas, o qual não se dá de pronto, afim de se evitar sobreposições. Por acoplamento estrutural entende-se como um “filtro” seletivo. Por seu intermédio, dois ou mais sistemas a serem irritados por eventos externos, ou seja, ao reconhecerem o mesmo evento, mas compreendidos de maneira distinta, passam a utilizar a complexidade um do outro como recurso para diminuir a complexidade, resultando em um processo de coevolução. O acoplamento não determina o que ocorre dentro dos sistemas (que permanece operativamente fechado), mas, sim, irrita-os (estimula-os). Nesse sentido, o acoplamento estrutural atua como um canal constante de irritação que seleciona o que é relevante, tanto na relação sistema-ambiente quanto na interdependência entre sistemas distintos (LUHMANN, 2016, p. 210 e ss.).

Convém lembrar que um sistema e os sistemas sociais são operativamente fechados. Um não se “abre” para o outro. Processam comunicações a partir de suas próprias operações. Não contém elementos a não ser os próprios (LUHMANN, 2016, p. 210 e ss.). Assim, as PP e PPS são um ponto de irritação mútua (uma zona de contato) entre a Política e o Direito. Elementos funcionais de ambos, mas com abordagens e formas de lidar com os problemas públicos de maneira distinta e exclusiva. Geram “respostas” estruturadas. Em uma linguagem mais simplificada, “conversam” sem se “misturar”.¹⁸

Contudo, esse acoplamento exige que haja uma mediação, que controle as influências recíprocas e, simultaneamente, neutralize a distinção entre o poder político e a validade jurídica. Em sede de Estado democrático, a constituição¹⁹ medeia o acoplamento estrutural entre Política e Direito, porquanto resolve o problema da autorreferência e heterorreferência. Um dispositivo capaz de diferenciar a autorreferencialidade da heterorreferencialidade nas operações

¹⁸ Exemplo: uma campanha de vacinação a política seleciona os fins, enquanto o direito a validade jurídica, garantindo que a decisão seja sistemicamente vinculante sem violar a autonomia de cada sistema.

¹⁹ Segundo Luhmann (1990, p. 38) a constituição é uma lei positiva, a qual serve como fundamento para o direito e determina como ocorre a organização do poder político e o seu exercício jurídico. A constituição é uma estrutura sistêmico-funcional-político-jurídica de controle da arbitrariedade.

internas (LUHAMNN, 1990, p.16). Na autorreferencialidade²⁰ o sistema avalia e valida as suas operações. Garante a sua autonomia (o direito decide o que é direito, a política as decisões vinculantes a toda a coletividade). Na heterorreferência²¹, um sistema reconhece outro sistema, o que permite a coevolução (o direito não ignora a política, assim como esta não ignora aquele).

A política, para adaptar-se e cumprir sua função, não pode abdicar do direito, ao passo que o direito deve adaptar-se as contínuas pressões políticas, tendo, assim, a possibilidade de reenviar pelo caminho político impulsos para a sua modificação, dada a permeabilidade da política. Esta, na busca por sua autorreferencialidade, se observa e se descreve em relação a outro sistema, nesse caso o direito, assim como o direito em relação à política. Dito de outro modo, a constituição permite que tanto a política quanto o direito atuem como ferramentas heterorreferenciais para as suas próprias autorreferencialidades. Torna-se possível uma solução jurídica à autorreferencialidade do sistema político e uma solução política à autorreferencialidade do sistema jurídico (LUHAMNN, 1990, p. 24).

A constituição, portanto, é, por excelência, o elo do acoplamento estrutural desses sistemas funcionalmente diferentes, o que evidencia uma dualidade fundamental. Para o direito é a norma fundamental, porquanto a constituição diz o que o direito é. Para a política, através da inserção de ideias, ideais, valores (ideologias políticas), um meio pelo qual se estipula a transformação e o desenvolvimento democrático da realidade social. Contudo, não significa uma regulação unitária dos instrumentos políticos e jurídicos e sim a garantia de reatividade entre ambos, irritação mútua, no esquema heterorreferencialidade-

²⁰ Para o direito a constituição é autorreferente, porque valida de que forma as normas infraconstitucionais serão estabelecidas, bem como o conteúdo possível (forma e conteúdo). Para a política, tem natureza autorreferente, por que organiza o poder político.

²¹ Através da constituição o direito reconhece a existência de necessidades sociais a todos impostas e precisam ser validadas. A política, por sua vez, reconhece que as PP e PPS têm limites jurídicos e necessita do direito para promover a eficiência, eficácia e efetividade.

autorreferencialidade.²² Por meio da constituição o direito antecipa uma operação característica da política e ao contrário.

No entanto, sendo a constituição o meio pelo qual há o acoplamento estrutural entre política e direito, não indica uma dependência funcional sistêmica entre ambos, ou seja, um sistema funcional único. Cada um opera nas condições e limites sistêmicos, a partir de seus respectivos meios de comunicação simbolicamente generalizados e códigos. A política mobiliza o poder político para o alcance da vinculação coletiva das decisões. O direito a estabilização das expectativas normativas. A legitimidade jurídica da ordem política e vice-versa, por sua vez, confere à constituição a realização integral de sua função evolutiva.

No tocante às PP e PPS, em especial as constitucionalizadas, compreende-se, nessa pesquisa, como decisões, tanto da política quanto do direito, mediadas pela constituição.²³ Em que pese tenham a mesma nomenclatura, bem como a mesma função, oferecem respostas (decisões) distintas. Na seara política, os eventos do entorno, quando reconhecidos, indicam uma necessidade social a todos imposta. Por meio do poder político e de seu código tenderá a oferecer uma decisão para satisfazer essa necessidade, o que vinculará a satisfação a toda a coletividade. Essa decisão satisfativa denomina-se de PP e PPS.

O direito, ao reconhecer os mesmos eventos procurará regular as expectativas dessa vinculação coletiva e garantirá a satisfação por meio de um direito, o qual importará o acesso a bens, estes materiais ou imateriais, oferecendo uma resposta (decisão), qual seja, a materialização de uma PP ou PPS. Esse movimento necessidade-satisfação-materialização da satisfação é mediado pela constituição. Enquanto a política mobiliza o poder para a tomada de decisões vinculadas coletivamente, a partir de seu código

²² Os objetivos republicano-fundamentais do artigo 3º da constituição federal, assim como outros dispositivos, são enunciados substancialmente políticos. Indicam valores e ideias a serem permanentemente perseguidos, em constante satisfação, haja vista a sua mutabilidade, e vinculam a coletividade. Contudo, por si não há satisfação alguma, ou seja, em um regime democrático um enunciado político, por si, não materializa o que vincula. Necessita do direito para dar concretude, impor limites mínimos e máximos ao seu entendimento e torná-los exigíveis. A “potência” do direito é proporcional ao da política, e ao contrário, no esquema autorreferência-heterorreferência.

²³ Em uma linguagem mais simples, a constituição é a estrutura (a regra do jogo) e as PP e PPS as operações (as jogadas).

governo(situação)/oposição, o direito estabiliza as expectativas em expectativas juridicamente estabelecidas, através do código legal/não legal.²⁴ Nesse contexto, as PP e PPS objetivam a concretização das promessas constitucionais, integrando obrigações normativas, políticas, demandas sociais e econômicas. São decisões político-jurídicas que visam realizar materialmente os direitos fundamentais, com vistas à satisfação de necessidades sociais a todos impostas, através do acesso a bens.

Caracterizada as PP e PPS como decisões político-jurídicas, a partir do acoplamento estrutural, mediado pela constituição, entre os sistemas Política e Direito, cabe explorar a definição acima disposta e outras, para melhor compreensão, pois objeto de várias ciências, dado a complexidade do assunto. Além disso, como se caracterizou nessa pesquisa as PP e PPS justamente como decisões político-jurídicas, importante compreender como referidas se desenvolvem. Se utilizará como modelo metodológico o ciclo das PP.

2.2 Políticas públicas: conceito, ciclo e seus atores

Nesse subcapítulo se abordará o conceito de PP, que servirá, também, para o de PPS. Na sequência, um dos vários modelos de análise, qual seja o ciclo das políticas públicas, inserindo-se neste quais são e como se comportam os diversos atores, desde a formação da agenda até a avaliação. Para tanto, estará assim subdividido: I – Conceito de PP; II – Ciclo das PP (II.I – Definição do problema; II.II – Agendamento; II.III – Formulação; II.IV – Implementação; e, II.V – Avaliação). Antes de desenvolver a proposta estabelecida, cabem algumas considerações sobre a atuação do direito nas PP e PPS e a relação com outros sistemas, principalmente o político.

²⁴ A política observa um observador observando um determinado evento. O acoplamento estrutural provoca irritações ao sistema político, o qual as transformará, através de estruturas próprias, em comunicação para o sistema. A partir disso, estabelece um interesse ao evento observado e o vinculará a toda a coletividade. O direito, da mesma forma, a partir da observação de segunda ordem ao mesmo evento, também transformará as perturbações, se tais fizerem sentido estrutural, em comunicação própria. Objetivará, por estruturas próprias (norma jurídica), estabilizar as condutas advindas do evento observado.

Inicialmente elaboradas pela ciência política, as PP são um tema recente. Mais precisamente a partir da década de 1950. Originam-se no modelo estatal intervencionista²⁵ (inicialmente no norte-americano, posteriormente adotados por países europeus e, na sequência, por outros Estados). Focavam em como a atuação do poder estatal a uma demanda social se transformava em uma resposta, onde o Estado tem relação próxima com a sociedade, ao atuar ativamente no plano econômico e criar condições para efetivação dos direitos (BUCCI, 2023, p. 91).

O direito passa a se ocupar com maior frequência em meados dos anos 1980. A abordagem direito e PP volta-se à análise de casos concretos e a busca por soluções. Surge em um contexto de profunda transformação da relação Estado e sociedade. No Brasil, a partir da constituição federal de 1988, a seara jurídica tem percepção do texto constitucional do que as demais áreas das ciências sociais. Para o direito as normas constitucionais são mandatórias, de natureza deontológica. Um dever ser que obriga o Estado a atuar sobre a economia e a política. Nestas a percepção sobre a efetivação constitucional diferencia-se, na medida em que o ser tem mais valia do que o dever ser (BUCCI, 2023, p. 92, 99).

O desafio está em materializar, efetivar, a constituição social. Com a guinada para a financeirização desregulada passa-se a tencionar a relação entre política e direito. Isso repercutiu no Brasil a partir dos anos 1990, com o primeiro grande ciclo das emendas constitucionais, gerencialistas, tratando das privatizações, agências reguladoras, ajuste fiscal, restrições à intervenção estatal na economia e a introdução de políticas setorializadas. Nesse contexto as PP e PPS que surgiram foram em grande parte pautadas pela economia de mercado. Balizaram as decisões políticas e jurídicas e relativizaram a autoridade governamental.

²⁵ Denomina-se o modelo intervencionista estatal de *New Deal* nos EUA, Estado de bem-estar social nos países europeus e Estado desenvolvimentista e protecionista em países da América Latina e Ásia (SOUZA, 2018, p. 53).

A reforma da constituição resultou no repasse de tarefas ao mercado, esvaziando a política pelo direito. Na busca por resolução técnica para problemas políticos, as PP e PPS resultaram em formas despolitizadas da atuação estatal. Entretanto, não foi essa a interpretação a prevalecer, diante do entendimento das PP e PPS como braço executivo de direitos expressos na constituição. A base é a teoria da constituição dirigente. A constituição programático-dirigente dá um novo entendimento sobre a política como área juridicamente livre no seu operar (a política não gera decisões vinculantes a toda a coletividade através de premissas jurídicas e sim por elementos e estruturas próprias). A constituição não substitui a política. Torna-se premissa material (autorreferência). O direito também adotada tal premissa. Ao produzir regras de condutas o direito estabiliza as expectativas e informa o que pode e não pode e de que forma. Ao ser premissa material a constituição medeia o acoplamento estrutural entre a política (onde tudo se quer) e o direito (indica o que pode e como pode).

A relação direito e PP insere o estudo além da norma jurídica. Foca nas instituições, tendo em vista que estas criam o direito. Necessita-se uma materialidade institucional do Estado, como condição fundamental à produção normativa. Ocorre a partir das instituições e os procedimentos que as modelam. São justamente as instituições o elo entre o direito e ciência política, pois ambas têm como objeto as PP e PPS. O direito dá a garantia formal às instituições e a elaboração do desenho jurídico (BUCCI E SOUZA, 2023, p. 10/11). Disso surge o sentido da abordagem direito e PP: ações coordenadas estratégicas da atuação estatal, em vários âmbitos de competência e decisão, sem as quais seria impossível a materialização dos direitos fundamentais (BUCCI, 2023, p. 100).

A necessidade para melhor compreender juridicamente as PP e PPS ganha relevo com a demanda na concretização dos direitos sociais. Se os direitos de primeira geração requerem uma abstenção, os de segunda e terceira gerações tem a função de assegurar a todos o gozo dos demais direitos. Ao passo que se multiplicam as opressões estatais e de mercado, os direitos fundamentais, principalmente de segunda e terceira gerações, constituem-se como uma forma de contraposição e defesa (BUCCI, 2023, p. 101).

Sob a perspectiva da ação governamental, com base no princípio da legalidade, o Estado deve agir embasado em uma autorização legal, englobando: I – modelagem jurídica; II – estabelecer responsabilidade entre os atores envolvidos, públicos e privados; III – estabelecer as formas de coordenação, cooperação e articulação entre os atores; e, IV – organizar os mecanismos de controle, dentre eles o judicial, com foco nos aspectos substantivos e não meramente procedimentais. A abordagem direito e PP/PPS tem como propósito a construção institucional estatal. As funções do direito, por sua vez, são: I – objetivas (dimensão substantiva); II – arranjo institucional (dimensão estruturante); III – proposição de instrumentos (dimensão instrumental); e, IV – expressão de demandas (dimensão legitimadora) (BUCCI, 2023, p. 105/106).

Tais considerações iniciais são importantes, por que a abordagem jurídica das PP (o direito nas PP) revela uma limitação: as ferramentas mentais que informam a mentalidade jurídica não foram concebidas para apreender a realidade complexa e aleatória das PP (BUCCI, 2023, p. 98, 100). Por essa razão, o direito tende a abordá-las eminentemente como uma decisão jurídica. Essa limitação propende a afastá-lo de outros sistemas. Oferece apenas respostas jurídicas a um tema complexo, que necessita de outros sistemas, principalmente o político. O direito se autolimita, dificultando análises empíricas materiais (estudos de caso) em matérias relacionadas às PP e PPS.

Analisar em um estudo de caso tão-somente a efetividade jurídica de uma PP ou PPS, mostra muito pouco sobre a efetividade (impacto). Outro exemplo é o tema dessa pesquisa. Torna-se sem sentido prático empregar somente o direito para analisar se há ou não influência político-ideológica na elaboração dos programas de governo. As ideologias-políticas são comunicações sistêmico-políticas. Não são objeto para a abordagem jurídica dos programas de governo, estes sim, elementos sistêmico-jurídicos. Oferecer diretrizes materiais a tais documentos dá sentido jurídico a algo que já possui sentido político.

Dadas essas considerações, passa-se a abordar uma das metodologias para compreender as PP: o ciclo das PP. Salienta-se, por oportuno, que como esse modelo advém da ciência política, seu conteúdo tem destacada fundamentação política. Entretanto, abordá-lo substancialmente no viés político

como uma decisão política, informa em primeiro lugar a sua origem, segundo, apenas parte da compreensão estrutural das PP e, terceiro, expõe apenas a seleção das melhores alternativas políticas, dentre decisões políticas igualmente válidas, ao enfrentamento de eventos que se tornaram problemas públicos. Convém lembrar que as PP são decisões político-jurídicas. Neste aspecto reside a importância da análise da metodologia ciclo das PP também sobre o prisma jurídico. Antes, porém, importante trazer conceitos sobre PP.

I – Conceito de PP: conceituando conceito, compreende-se como uma construção social, um saber compartilhado que facilita a comunicação e reduz a complexidade. Ao conceituar, distingue-se (BITENCOURT E RECK, 2021, p. 26/27). Uma proposição hábil a ser compartilhada, reconhecida e, por consequência, aceita e criticada. Genérica, pois provoca distinções (o que é daquilo que não é). Produz uma série de distinções encadeadas e simplifica o objeto conceituado. “E algo simples pode ser compartilhável” (RECK, 2023, p. 29).

Para definir PP, deve-se, inicialmente, entendê-la como uma categoria social e, como tal, um fenômeno histórico. Não pode ser analisada de forma pura (a partir de um único ponto de vista (privilegiado)), sendo, portanto, multidisciplinar, multiforme e complexa, composta por elementos²⁶ e instrumentos²⁷ (BITENCOURT E RECK, 2021, p. 24/25, 32/40). A construção e entendimento das PP devem ser sempre multidisciplinar. Contudo, há dois

²⁶ Função: o que uma política pública faz (geração de decisões vinculantes a toda a coletividade); tempo: uma política pública se desenvolve em tratos sucessivos, nunca sendo instantânea; objetivos: a realização ótima de uma política pública, a qual nunca será alcançada, servido assim para a sua evolução e adaptação no tempo; modelo decisório: fluxo decisório possível em uma determinada política pública, previamente descrito e normatizado; modelo organizacional: organizações envolvidas na formatação da política pública (arranjo institucional); poder: meio de comunicação simbolicamente generalizado, que estimula a comunicação; símbolo: política pública é uma unidade de todos os seus elementos e instrumentos (uma emergência) (BITENCOURT E RECK, 2021, p. 32/36). Entende-se haver mais dois elementos, pelas quais se desenvolvem os demais, quais sejam, (I) satisfação de necessidades sociais e (II) direitos fundamentais efetivados (materializados), através do acesso a bens (materiais e imateriais).

²⁷ Serviços públicos: fluxo contínuo de decisões organizadas, visando um destinatário; fomento: a decisão da organização facilita a decisão do destinatário; obras públicas; bens públicos; poder de polícia: decisões direcionadas à fiscalização de atividades privadas; sanção penal: inferência a determinados comportamentos para evitar punições; intervenção do Estado na propriedade: decisões das organizações públicas que, através do uso do poder, modificam as decisões possíveis dos proprietários; atividade empresarial do Estado; programas gerais: complexos de decisões, à realização de determinados objetivos dentro de um marco maior das políticas públicas; ações individuais (BITENCOURT E RECK, 2021, p. 37/40).

sistemas que a embasam, sem os quais inexiste PP e PPS, quais sejam, a política e o direito. Aquela porque gera decisões vinculantes a toda a coletividade. O direito porque regula expectativas. Em que pese ser um evento político, necessita do direito, pois o modela, dá limites e possibilidades, ou seja, é o meio pelo qual as decisões vinculantes a toda a coletividade tornam-se reais, formal e materialmente disponíveis à comunidade.

No entender de Bitencourt e Reck (2021, p. 24), pelo fato das PP serem, também, um evento social complexo, necessitam ser conceituadas proporcionalmente a essa complexidade para, paradoxalmente, diminuí-la. Contudo, essa pesquisa entende-las como elementos sistêmico-funcionais (decisões), através do qual os sistemas política e direito reconhecem eventos sociais complexos e contingenciais do entorno, portanto dotados de sentido. Objetivam oferecer resposta a tais eventos, diminuindo a complexidade do ambiente. Isso possibilita o correto entendimento estrutural e material e evita a fragmentação. Daí, quanto maior for o nível de generalização conceitual maior será a repetibilidade e replicabilidade (BITENCOURT E RECK, 2021, p. 24).

Para generalizar necessário levar em consideração objetivo e tempo. Como os autores analisam as PP no direito, destacam que o objetivo é concretização de um ou mais direitos fundamentais. Então, necessariamente “carrega” um ou mais direitos fundamentais (BITENCOURT E RECK, 2021, p. 27/28). Aplicando o elemento objetivo ao contexto da política, este vem a ser a garantia de satisfação de uma necessidade social a todos imposta, mas, necessitando do acesso a bens. Portanto, as PP e PPS têm como objetivos a realização material de um ou mais direitos fundamentais, com vistas à satisfação de necessidades a todos impostas, através do acesso a bens. O tempo, por sua vez, é a medida necessária à realização dos direitos e à satisfação das necessidades, por que uma PP ou PPS nunca produzirá efeitos instantâneos. Deve ser mutável na mesma proporção das condições necessárias à concretização e à satisfação. Como isso não se esgota. Necessário espaço constante e episódico. Um *continuum* (tempo estendido) (BITENCOURT E RECK, 2021, p. 27/28).

Associando objetivo e tempo as PP e PPS operacionalizam-se como um fluxo decisório com função política, expresso e legitimado em bases jurídicas, realizado pela administração pública, através de ações governamentais (instrumentos). São previamente planejadas para o enfrentamento de um problema público ou mais. Portanto, plexos coordenados de decisões complexas em forma de rede. Visam determinados objetos (satisfação de necessidades coletivas, na seara política, a realização material (efetivação)²⁸ dos direitos fundamentais, no âmbito do direito), racionalmente entabulados para mudança social (RECK, 2023, p. 30).

Assim, PP realizam os direitos fundamentais (imutáveis²⁹), satisfazendo necessidades (mutáveis, adaptáveis), cuja expressão instrumental (mutável, adaptável) processa-se em ações, sistemas, programas, projetos, atos normativos legais e infralegais, dentre outros meios. Há, a partir do exposto, um encadeamento decisório destinado à elaboração e à implementação de decisões vinculantes a toda coletividade, sob a roupagem de uma ou mais PP, de forma planejada (RECK, 2023, p. 46).

Atinge-se esse conjunto decisório por meio de planejamento (instrumentos administrativos, modelos de organização e decisão), que demandam recursos, jurídicos, de tempo, dinheiro e poder (meios de comunicação simbolicamente generalizados) para a implementação (RECK, 2023, p. 30). Deve-se evitar a costumeira confusão em compreender PP e PPS partir dos instrumentos (meios) hábeis a realizá-las (programas, projetos, dentre outros). Contrário fosse haveria uma infinidade de PP e PPS³⁰, sendo

²⁸ Sobre a efetivação, Schmidt (2018, p. 126), ao citar Holmes e Sunstein (2015), informa que [...] todos os direitos (mesmo os que a literatura liberal denomina de “negativos”) requerem dispêndio de recursos públicos. Nenhum direito é efetivo apenas por estar inscrito na legislação. Os direitos efetivos são os direitos assegurados pela autoridade governamental, por funcionários públicos pagos com recursos públicos. Algo que deveria ser óbvio, mas não é.”

²⁹ Imutabilidade não é sinônimo de rigidez, mas, sim, que a raiz do objeto temático de um direito fundamental será a mesma necessidade social que lhe deu origem: o direito à saúde, por exemplo, sempre terá como objeto à satisfação da necessidade saúde.

³⁰ “Quando tudo é política, nada é política [...]. A fragmentação da observação sobre o conceito de PP, especialmente polos diferentes campos científicos, tais como a economia, a política, o direito, assim como a observação de que cada conceito é importante para especialidades, e com a visão do que o atual estado da arte científica peca por uma falta de visão holística complexa” (BITENCOURT E RECK, 2021, P. 23).

praticamente impossível uma conceituação (RECK, 2023, p. 30/31).³¹

Como um conceito deve ser genérico para permitir a replicabilidade e repetibilidade, não há consenso sobre uma definição pronta e acabada, tamanha a envergadura e multidisciplinariedade. Assim, para enriquecer a pesquisa, outras definições serão aqui expostas. Contudo, esse trabalho tem por premissa as entabuladas por BITENCOURT E RECK (2021) e, principalmente, RECK (2023), porquanto, além de serem abrangentes, trazem uma visão substancialmente sistêmica, principalmente quando informam serem as PP um conjunto encadeado de decisões (processo de escolha de alternativas viáveis ou mais viáveis em um dado momento, sempre presente, que gerarão outras decisões, transformando a incerteza em risco).

Para Bucci (2002, p. 241), PP é a coordenação de meios que o Estado dispõe para elaboração de soluções ao enfrentamento de problemas públicos. Possui com função a realização de objetivos relevantes e politicamente assentados. Têm como características a complexidade, articulação, planejamento e escala. Posteriormente a autora (2006, p. 36) inclui a processualidade como característica. Assim, Bucci conceitua PP como um arranjo complexo de um conjunto ordenado de atos, para a realização de objetivos politicamente relevantes.

Conforme a autora (2023, p. 105/106) as características das PP são: I – ação racional intencional almejada; II – programada, planejada (conteúdo previamente definido em objetivos concretos, especificação dos fins e as ações, elementos instrumentais, operacionais e procedimentais); III – dependente de vários elementos e perspectivas; IV – conflituosa (as proposições às soluções ao mesmo problema têm diferentes visões (políticas, devendo-se sempre respeitar o contraditório); V – participativa (deve envolver também grupos e organizações não estatais para tencionar as divergências e consensos); VI – aglutinadora (busca convergências e consensos dos múltiplos interesses

³¹ O programa nacional de alimentação escolar – PNAE, que trata da alimentação saudável e segurança alimentar no âmbito escolar, não é a PPS em si. Esta é o plexo decisório coordenado visando a satisfação de duas necessidades sociais (redução qualitativa e quantitativa da fome e melhorias na educação), garantida pelos direitos fundamentais sociais educação – DE e alimentação adequada – DAA. Isso significa que os direitos fundamentais foram realizados, pois houve acesso a bens, no caso, merenda escolar.

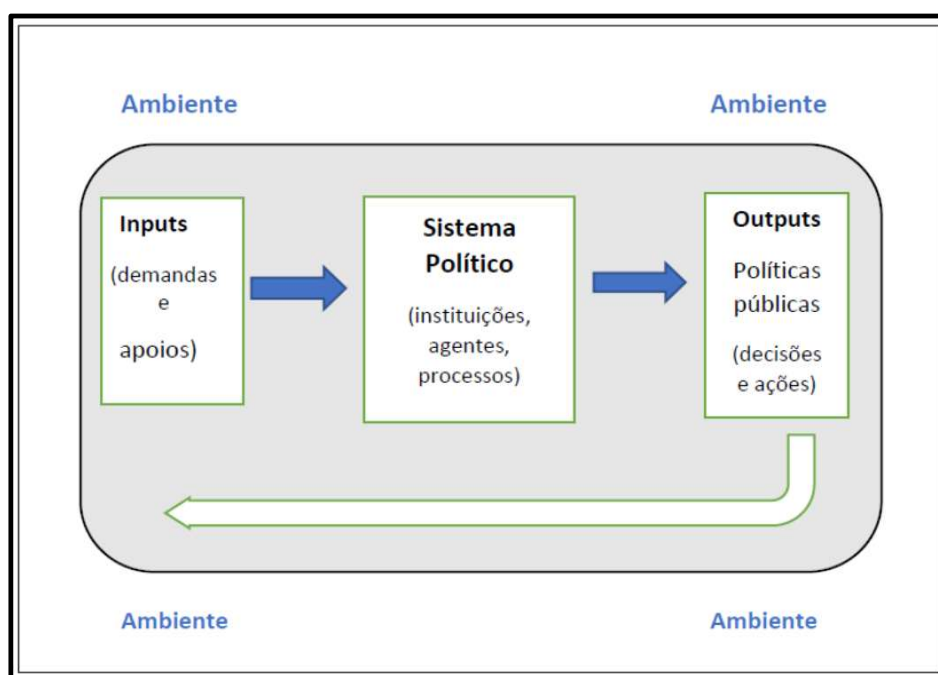
envolvidos, pacifica ou atenua ao máximo os conflitos político-ideológicos, por meio de ações coordenadas e articuladas); e, VII – escala (o problema público sempre atingirá o coletivo social).

Souza (2008, p. 67) conceitua a partir de duas variáveis, uma independente e outra dependente. A primeira a partir das ações do governo, seja para tomá-las (agendamento, elaboração e implementação) ou quando tomadas, analisá-las. A dependente, por sua vez, tem a ver com a proposta de continuidade ou alteração nos rumos da PP a partir da avaliação, produzindo, assim, resultados e/ou mudanças no mundo real. Pontua também que principalmente na elaboração haverá a tradução dos propósitos dos governos em programas e ações. Partindo-se do conceito estabelecido como escopo nessa pesquisa, a definição da autora enquadra-se mais com os instrumentos disponíveis para a consecução das PP (ação = programas, projetos) e não as PP em si.

Schmidt (2018, p. 123) destaca que para conceituar necessário partir da premissa que dá fundamento: no caso das PP são demandas sociais vinculadas a problemas políticos. Conforme o autor, as PP atuam como respostas a problemas políticos. Esse entendimento sedimentou-se a partir da definição de David Easton (1968), o qual estabeleceu o modelo sistêmico, com base nos sistemas abertos, a sua compreensão e análise. Nesse modelo, o “movimento” das PP dá-se por *inputs-outputs*, tendo como âmbito referencial a interação sistema político-ambiente (entorno).

Os *inputs* são as demandas do ambiente, sendo processados pelo sistema político, dando como resposta uma ou mais PP (*outputs*), a qual retroalimentará os *inputs* que, por sua vez, provocarão o sistema a novos *outputs* (SCHMIDT, 2018, p. 123). Assim, nesse movimento circular, *input-output*, as decisões serão sempre incrementais. Esse modo de operar, a figura 01 explicita esse movimento

Figura – 01 O movimento *input-output*.



FONTE: Schmidt (2018, p.123).

Conforme Schmidt (2018, p. 127), PP não se caracterizam apenas como ações públicas, mas um conjunto de decisões, as quais geram e justificam ações coerentes para enfrentar problemas públicos. O autor, a partir de sua definição, procura reunir os elementos centrais sobre o debate e, ao mesmo tempo, elenca características justificadoras: I – é sempre um conjunto de decisões e ações e, a partir disto, ações isoladas não caracterizam-se como PP; II – o conjunto de decisões e ações precisam ter como fundamento a intenção para resolver um problema público; III – cujo atos executórios podem ser realizados diretamente pelo poder público ou delegadas a terceiros (organizações sociais ou privadas); IV – o ente público é o responsável pela coordenação.

Cabe destacar, por oportuno, que na teoria sistêmica Luhmanniana os sistemas sociais são fechados, a partir da diferença sistema/entorno, cujo primeiro indica este. Operacionalmente fechados, autorreferentes e autopoieticos, produzem suas próprias relações, não tendo contato operacional com o entorno, ao contrário dos sistemas abertos (*input-output*) (LUHAMNN, 2016, p. 40, 54/56; 2011, p. 80). Ou seja, por meios próprios, elementos funcionais, lidam com as contingências. Buscam reduzir a complexidade do meio. De certo modo as PP e PPS nos sistemas abertos compõem, também, o entorno. Já nos fechados, se comportam como elementos funcionais sistêmicos

Político e Direito. Ao reconhecerem determinados eventos (sentido), haja vista constantes irritações do entorno, são forçados a selecionar. Ao selecionar informam, através de comunicações próprias (formas exclusivas de comunicação).

Ao reconhecerem, transformam-nos em problemas públicos e, através de um processo de seleção das alternativas válidas, viáveis e possíveis, dentre alternativas igualmente válidas, viáveis e possíveis (decisão), indicam-nas ao seu enfrentamento (diminuição da complexidade). Ou seja, constroem decisões (PP e PPS), transformando a incerteza (eventos) em risco (potenciais soluções aos problemas públicos). Risco porque não há certeza na satisfação. Isso justifica as PP e PPS não se comportarem como as melhores alternativas, mas, sim as mais viáveis, válidas e possíveis em determinados momentos (presente). A partir do exposto, as decisões (PP e PPS) sempre produzirão novas decisões (encadeamento decisório), para se adaptarem à realidade posta, ou seja, serão sempre incrementais.

Outro conceito pode ser retirado de Rosa, Pereira e Aguiar (2021, p. 17/19), ao estabelecerem os elementos formadores das PP. Entendem como um I – processo, II – gerador de uma resposta política, III – tendo uma finalidade, IV – com dinâmica própria, V – que produz uma consequência. A figura 02 demonstra o encadeamento dos elementos.

Figura – 02 elementos formadores das PP.



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Rosa, Lima e Aguiar (2021, p. 17).

O processo se constitui como um conjunto de escolhas de ideias objetivos e alternativas (decisões), a implementação dessas alternativas tomadas (ação). O processo demanda intencionalidade, consensualidade e coordenação, pois os atores envolvidos têm diferentes valores, ideias, interesses e aspirações. Assim, através do processo (político) constrói-se uma resposta política, a qual encadeará os outros elementos. Inexistindo uma resposta, não há finalidade

dinâmica e consequência. A finalidade refere-se ao motivo pelo qual as decisões e ações foram tomadas, que vem a ser a resolução ou a possibilidade de resolução de problemas públicos, com vistas à mudança social. Uma PP tem a intenção de gerar impacto social (ROSA, LIMA E AGUIAR, 2021, p 17/18).

A arena onde a PP movimenta-se, principalmente no agendamento e na formulação, é política. Altamente conflitiva, composta por diversos atores, com interesses, valores, ideologias díspares, disputando a alocação de recursos sempre escassos, dada a miríade de interesses. Nesse contexto, há necessidade de consensos. Para haver consenso se levará em consideração o grau de importância do problema, qual o nível de controvérsia do assunto, se a arena política é mais sensível e refratária, as restrições orçamentárias, dentre outros fatores. Assim, a dinâmica é altamente conflitiva na busca por consensos, entremeada por inúmeros fatores. Por fim, a consequência diz respeito, principalmente, a fase da implementação e avaliação de seus resultados. Tem ligação com os atores envolvidos e os resultados advindos da PP, os processos e procedimentos para o seu manejo e o emprego dos recursos destinados e efetivados pelas instituições (ROSA, LIMA E AGUIAR, 2021, p 18/19).

No entender de Frey (2000, p. 213/214), ao abordar a análise³² das PP, distingue os três principais questionamentos acerca da investigação dos problemas, a saber, I – a busca pela ordem política certa ou verdadeira; II – o questionamento político, referindo-se às forças políticas necessárias ao processo decisório; e III – os questionamentos voltados aos resultados que o sistema político produz. As PP são respostas aos questionamentos, ou seja, resultado advindo das decisões e ações do sistema político. É a dimensão material da política, *policy*, que abrange a decisão sobre seus conteúdos concretos e os programas políticos, nos quais se desenvolvem os aspectos técnicos (FREY, 2000, p. 217).

³² A análise de PP não é uma abordagem tão debatida quanto a avaliação. Ambas são metodologias, mas como objetos diferentes. Entende-se por análise como uma metodologia para melhor estruturar o desenho de uma PP. Desde a eleição de um problema público, passando pela inclusão na agenda e seleção das formas para o enfrentamento (formulação). Já a avaliação se concentra na implementação e a avaliação. Essa separação é importante, porquanto a análise é um mecanismo saneador. Já a avaliação averigua a eficiência, eficácia e efetividade da implementação. Assim, por exemplo, inexistente análise da implementação e avaliação da formulação.

Clune (2021, p. 62/64) destaca as seguintes características das PP, as quais, por sua vez, conceituam-na. I – PP têm relação com o bem-estar das pessoas relacionados a questões materiais³³ essenciais; II – foca na produção, consumo e os altos níveis de desempenho econômico ³⁴; III – orienta-se por resultados e as consequências reais; IV – leva em consideração o bem-estar coletivo e não o individual; V – as necessidades são criadas e não satisfeitas pelo mercado, exigindo, portanto, a direção estatal para tal fim, mas depende de ação descentralizada; VI – há uma constante tensão entre direção centralizada e ação descentralizada; VII – preocupação com o bem-estar agregado, através de dados contínuos, VIII – os quais terão a função de revelar a eficiência e a equidade, IX – já que a questão fundamental vem a ser o bem-estar social agregado³⁵.

PP e, por consequência, PPS: são conjunto coordenado de decisões político-jurídicas encadeadas, sempre contingenciais, havidas através do acoplamento estrutural entre os sistemas Política e Direito, mediado pela constituição³⁶. Por meio das PP e PPS ambos sistemas reconhecem os eventos complexos do entorno, que provocam constantes irritações, cujas decisões promoverão a estabilização dos sistemas e reduzirão a complexidade do ambiente. Portanto, entende-se que não fazem parte do entorno, não são eventos e sim elementos sistêmico-funcionais hábeis a “captá-los”. Nesse trabalho definem-se PP e PPS como uma decisões político-jurídicas que visam

³³ A relação que o autor faz entre bem-estar e questões eminentemente materiais, dando como exemplo alimentação e saúde, tem a ver com a satisfação das necessidades, as quais satisfeitas levarão ao bem-estar. Isso se justifica enquanto visão econômica. Entretanto, o bem-estar abrange, também, elementos (necessidades) imateriais, como a cultura, a autonomia (consciência e conscientização política), dentre outros.

³⁴ Deve-se evitar confusão com o sentido das expressões. Produção e consumo aqui têm a ver com as condições materiais necessárias à consecução do bem-estar, ou seja, a produção de bens necessários para tal fim e a sua disponibilidade ao consumo, tendo no desempenho econômico uma métrica capaz de aferir tanto um quanto outro.

³⁵ O autor infere que para haver eficiência e equidade, com vistas ao bem-estar agregado, não pode conceber e entendê-lo de maneira genérica. Necessário desmembrá-lo em grupos e subgrupos. Daí a necessidade do desenho de um instrumento de PP e PPS deva ser bem elaborado.

³⁶ O mínimo constitucional à satisfação da necessidade saúde e efetivação da direita à saúde tem como fundamento evitar e/ou diminuir a sua falta. Para o direito, constitui-se em um evento que promove irritações no sistema a ponto de torná-lo observável como um direito. Nesse caso a transforma em uma expectativa de conduta por parte do Estado, garantido constitucionalmente. Para a política, caracteriza-se igualmente como um evento, o qual também provocará irritações, a ponto de transformá-lo na satisfação de uma necessidade social e como tal vinculada a toda a coletividade. Assim o evento saúde para o direito é um direito e para a política uma necessidade social a ser satisfeita (ação).

a satisfação de necessidades coletivamente vinculadas, garantida por um ou mais direitos fundamentais, cuja realização dá-se através do acesso a bens, materiais e imateriais.

A partir de agora se abordará como o acoplamento estrutural entre os sistemas Política e Direito geram as decisões político-jurídicas (PP e PPS). Para tanto, se utilizará como metodologia o ciclo das PP.

II – Ciclo das políticas públicas: o ciclo das PP, modelo cunhado por Lasswell (1950), baseia-se na ideia de que todas as PP passam pelos mesmos estágios. Para esse modelo, PP são um ciclo deliberativo, composto por vários estágios, formando um processo dinâmico de aprendizado (SOUZA, 2006, p. 29). Permite estabelecer uma simplificação do complexo processo decisório (agendamento, elaboração, formulação e avaliação) na produção de PP, como também facilitar o campo de estudos (BRASIL e CAPELLA, 2016, p. 75).³⁷

No entanto, a construção de PP é uma complexa rede de inúmeros influxos de atores e decisões. Um processo contínuo composto por cadeia de atores, onde se alteram os decisores, mas sempre conservam dois elementos estruturantes: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público (COELHO, LOLLI e BITENCOURT, 2023, p. 08). Tanto a elaboração quanto a implementação (e a avaliação) não são exclusivamente lineares e racionais. Vinculam-se a processos político-jurídico-decisórios. Assim, a ideia do ciclo deve empregar-se para fins didáticos.³⁸ (AGUN, RISCADO E MENEZES, 2015 p. 24) É o modelo mais difundido e possui cinco momentos: definição do problema,

³⁷ No aspecto prático, material, diverge-se da ideia de haver uma separação entre a definição do problema, agendamento, elaboração, implementação e avaliação. As duas primeiras são os debates na formulação e a avaliação está contida na implementação. Como a política é conflitiva e combativa, até certo ponto caótica, não tem como característica a ordenação (etapas bem distinguíveis). No mesmo sentido o processo construtivo de uma PP assim o é. Entende-se ocorrer dois movimentos concomitantes e não necessariamente em ordem: elaboração e implementação. Posiciona-se no sentido de inexistir etapas ou fases e sim movimentos.

³⁸ Conforme Souza (2003, p. 72/78) há outros modelos de análise de PP: modelo incremental, *garbage can*, coalisão de defesa, arenas sociais, equilíbrio interrompido, modelos influenciados pelo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal. Também o modelo de racionalidade limitada, de grupos, institucional, de elite, da teoria dos jogos, da opção pública, sistêmico, arenas sociais (SOUZA, 2006, p. 30/31; COELHO, LOLLI, BITEENCOURT, 2022, p. 10/13).

inserção do problema na agenda, formulação, implementação e avaliação.³⁹ A figura – 03 demonstra o ciclo das PP e suas respectivas fases.

Figura 03 – ciclo das políticas públicas.



Fonte: Schmidt (2018, p. 131).

II.I – Definição do problema: as PP têm como elemento constitutivo um problema coletivo (evento) e buscam oferecer condições para solucionar ou mitigá-lo. Localiza-se entre a realidade existente e o que se pretende dela. Entretanto, alguns serão objeto da política, em detrimento de outros, dado ao fato de inúmeras situações afetarem a coletividade, não havendo possibilidades materiais para o enfrentamento global (SCHMIDT, 2018, p. 131; CAPELLA, 2006, p. 26). Essa etapa não é, fora questões drásticas (calamidades,

³⁹ A divisão em ciclos é um assunto polissêmico e há outras divisões: Hogwood e Gunn (1984): definição da agenda política; filtragem dos diferentes assuntos; descrição ou processamento do assunto; estudo ou prospecção dos desenvolvimentos possíveis do assunto; definição de objetivos, resultados e prioridades da política; análise das opções ou alternativas para as ações da política; implementação; avaliação e verificação da política; conservação, sucessão ou finalização da política (MARQUES, 2022, p. 35). Vianna (1988): construção da agenda; formulação (especialização de alternativas); adoção (escolha de uma alternativa), implementação, avaliação e reajuste (VIANNA, 1988, p. 01). Peters (1992): construção da agenda e formulação da política; legitimação da política; implementação; alocação de recursos e avaliação (MARQUES, 2022, p. 35). Howlett e Ramesh (1995): formação da agenda; formulação da agenda; decisão; implementação; avaliação (MARQUES, 2022, p. 35). Frey (2000): a formulação subdivide-se em três fases: (percepção e descrição dos problemas; integração do problema na agenda política; elaboração de programas e decisões); implementação; avaliação (MARQUES, 2022, p. 35). Souza (2006): a formulação subdivide-se em quatro fases: (agenda política; reconhecimento das alternativas; avaliação das escolhas existentes; seleção das opções); implementação; avaliação (MARQUES, 2022, p. 35).

pandemias, desastres) uma realidade autoimposta e sim um processo decisório de convencimento. A grosso modo, define-se como um processo de convencimento dos formuladores. Mas, quando um evento torna-se um problema político, ou seja, é definido como tal e em um segundo momento tende a ser politicamente agendado? Há três situações para sanar esse questionamento.

I – quando chama a atenção da sociedade (opinião pública) a tal ponto que atrai o interesse dos formuladores e despertam a necessidade de um processo decisório, por intermédio de vindouras e incertas ações (COELHO, LOLLI e BITENCOURT, 2022, p. 15; SCHMIDT, 2018, p. 131; CAPELLA, 2006, p. 26). Incertas por que nem sempre um evento coletivo agendado (tornou-se problema público) será objeto de uma PP (formulado e posteriormente implementado). O fato da existência de possíveis soluções não dá certeza da sua aplicabilidade. É necessário demonstrar as implicações qualitativas e quantitativas (AGUM, RICARDO E MENEZES (2015, p. 18).

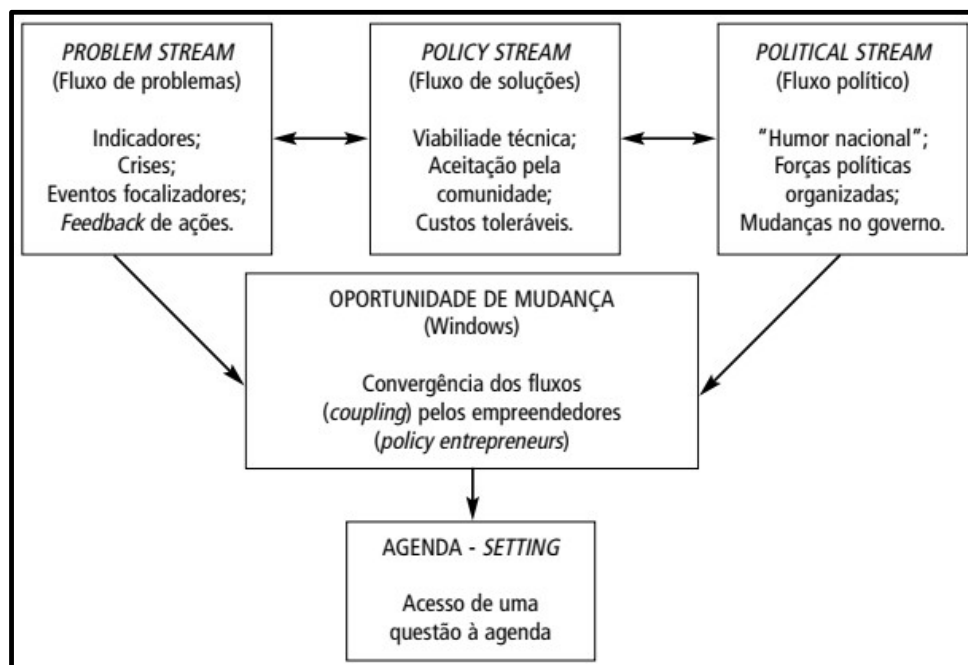
II – a construção de consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentamento de um problema. Tem como via de acesso o processo eleitoral, alternância de poder (governo(situação)/oposição), mudança político-ideológica, correlação de forças. III – foca nos participantes visíveis (políticos, partidos políticos, mídias, redes sociais, grupos de pressão (movimentos sociais, grupos organizados segmentados com acesso ao poder institucional – lobby)) e invisíveis (especialistas, academia e burocratas) (SOUZA, 2006, p. 29/30; VIANNA, 1988, p. 06/07).

Capella (2006), para compreender a dinâmica na definição do problema o faz através do modelo de *multiple streams* de Kingdom (2003), que compreende as PP como um conjunto decisório divididos em dois estágios (pré e pós-decisório). No estágio pré-decisório a definição do problema é abordada (CAPELLA, 2006, p. 26). Nesse estágio define-se uma questão, evento coletivo como um problema público, em um processo de análise que se forma com a percepção de um evento socialmente relevante, mas antes da sua inclusão na agenda.⁴⁰ Para compreendê-los, Kingdom organiza em três fluxos decisórios: I

⁴⁰ O estágio pós-decisório se concentra na escolha do melhor conjunto de alternativas disponíveis e a implementação da decisão (CAPELLA, 2006, p. 26).

– problema, II – soluções ou alternativas e III – político, conforme disposto na figura 04.

Figura – 04 Definição do problema: fluxo decisório.



Fonte: Capella (2006, p. 32).

Conforme a figura, o fluxo de problemas objetiva compreender de que forma uma questão se torna um problema público, com aptidão para ocupar espaço na agenda governamental e, dependendo das condições, posteriormente na decisional.⁴¹ Deve-se, nesse caso, fazer uma separação entre condições e problemas. Aquelas se caracterizam na percepção de uma situação social, mas sem provocar uma ação. Tornam-se um problema quando “chamam” a atenção dos formuladores e provocam que se faça algo a respeito, nesse caso alçando-os à agenda governamental.

Esse fluxo demanda ações, seguindo três mecanismos básicos: I – indicadores; II – eventos, crises e símbolos; e, III – *feedback* das ações governamentais. I – indicadores apontam à existência de questão, podendo ser percebida como problema. Contudo, não determinam por si a sua existência concreta. São interpretações auxiliares a demonstrar a existência de uma questão. Apenas por meio de indicadores não chama a atenção e sim através de II – eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos. No

⁴¹ O tema agendamento será abordado no tópico subsequente a esse.

entanto, raramente capazes de elevar um assunto à agenda. Atuam para reforçar a percepção preexistente. III – *feedback* em relação aos programas desenvolvidos ou em desenvolvimento pelo governo. O resultado da avaliação de uma PP, por exemplo, pode ser tem o potencial para ser caracterizado como um novo problema público (CAPELLA, 2006, p. 26/27).

Já o fluxo de alternativas e soluções é gerado por comunidades, compostas por especialistas (pesquisadores, parlamentares, academia, burocracia estatal, grupos de interesse) que compartilham atenção ao mesmo evento. As alternativas sobre a solução ou soluções “flutuam” genericamente naquilo que Kingdom denomina de “caldo político primitivo”. Conjuntos de alternativas válidas, viáveis e possíveis disponíveis. As que se mostrarem mais válidas e viáveis ao enfrentamento, tanto do ponto de vista técnico quanto dos custos, além de contarem com a aceitação da opinião pública, serão rapidamente difundidas, mirando a sua recepção pelos formuladores e inclusão na agenda (CAPELLA, 2006, p. 26/28).

As alternativas ao enfrentamento a serem recepcionadas pelos formuladores entram em um fluxo político, o qual se caracteriza na construção de coalizões a partir da barganha e negociação. Para terem êxito analisa-se se tanto as alternativas quanto o evento são compartilhados pela opinião pública durante um determinado período de tempo. Também se leva em consideração o apoio (consenso) ou a oposição (conflito) pelas forças políticas, organizadas (partidos políticos, grupos de pressão, dentre outras). Se houver maior consenso há menos barganha ou negociação. Se existir maior oposição, analisa-se quais as forças políticas envolvidas, favoráveis e contrárias, iniciando-se a barganha e negociação (CAPELLA, 2006, p. 29/30). Havendo convergência nesses fluxos abre-se uma janela de oportunidades. Dará acesso ao interesse junto aos formuladores, havendo maior possibilidade de serem inseridos na agenda política, assunto do próximo tópico.

II.II – Agenda política: a definição da agenda (agenda *setting*) em PP é um gênero, definidora de algumas espécies (midiática, pública, governamental, (ou político-governamental ou político-formal ou, simplesmente, política) e jurídica). A identificação das questões como problemas públicos são objeto da agenda política (*policy agenda setting*), sendo esta parte indispensável no

processo político democrático, exigindo dos decisores a construção de ações (BRASIL E CAPELLA, 2015, p. 41/42). O estudo⁴² da agenda política (*policy agenda setting*) torna-se relevante para melhor compreensão dos valores sociais ante a um recorte temporal, espacial e temático. Proporciona a observação de lacunas e distanciamento entre as prioridades das propostas dos governos e da sociedade. Possibilita uma análise do jogo político (governo(situação)/oposição) e um melhor delineamento entre vencedores e perdedores. Expande o entendimento sobre opções, escolhas e decisões políticas. Permite a identificação de atores e instituição, sejam formais ou informais (CAPELLA, 2020, p. 1499).

O conceito de agenda política é objeto de constante estudo, sendo, portanto, plurívoco. Em linhas gerais pode-se defini-la como conjunto de questões genéricas e fluidas. Se tornam relevantes e possibilitam a atenção dos decisores, sendo que alguns problemas públicos tenderão a passar pelo processo decisório, tornando-se uma PP. Quanto às espécies de agenda política o quadro – 01 elenca algumas.

⁴² À análise de casos concretos sobre agendamento há duas metodologias importantes ao desenho da pesquisa: estudos longitudinais e transversais. Estes buscam explicar por que alguns assuntos alcançam um alto nível de atenção, em detrimento de outros. Os longitudinais, por sua vez, analisam uma questão em um único momento temporal. Servem para compreender como um tema entra e sai da agenda (CAPELLA, 2020, p. 1504).

Quadro 01 – Espécies de agenda política e suas definições.

Autor	Espécies	Definição
Cobb & Elder (1972)	Sistêmica	Quando um evento desperta atenção da sociedade e demandam algum tipo de ação governamental, não significando que tal será tomada.
	Governamental	Questões relevantes para a tomada de decisão, advindas da agenda sistêmica.
Kingdom (2003)	Sistêmica	Questões que geram atenção da sociedade, em um período constante, mas, sem a atenção dos formuladores.
	Governamental	Questões que despertam a atenção dos formuladores.
	Decisória	Subconjunto da agenda governamental que conjugam questões em um momento da tomada de decisão mais ativa.
Birkland (2005)	Universal	Conjunto de todas as questões que poderiam, eventualmente, serem objeto de debate social e político.
	Sistêmica	Questões que despertam a atenção da sociedade e, eventualmente, dos decisores.
	Governamental	Quando questões da agenda sistêmica “chamam” a atenção dos formuladores entram na agenda.
	Decisória	Quando questões inerentes na agenda governamental tornam-se problemas políticos e são objeto de implementação.
Cohen (2012)	Retórica	Relacionada a discursos públicos do chefe do executivo, tanto na interação com a mídia e sociedade, quanto divulgação de programas de governo.
	Executiva	Poderes formais e as ferramentas do executivo que permitem a tomada de decisão.
	Legislativa	Poderes formais para intervenção e interação com o poder executivo, bem como para a tomada de decisão, principalmente no tocante ao agendamento e a formulação.
Charqués-Bonafont et al. (2015)	Simbólica	Estágios iniciais na definição de questões, inseridos em uma agenda mais ampla, onde os custos iniciais são mais baixos. Não demandam barganha (Exemplo: mensagem presidencial ao congresso, programas de governo).
	Decisória	Questões mais estruturadas no processo decisório e quem envolvem custos na decisão (barganha entre os poderes).

Fonte: Capella e Brasil (2022); Schmidt (2018); Brasil e Capella (2015); Capella (2006); Viana (1996); Vianna (1988).

Não é um documento formal e sim um sumário fluido de questões relevantes, considerados pelos formuladores como primordiais em um determinado momento (CAPELLA, 2020, p. 1499). Também não implica necessária e obrigatoriamente a formulação e implementação de uma PP. Devido à escassez de recursos e tempo, em proporção aos problemas agendados, há um processo conflitivo constante e intenso, sendo necessário permanentes esforços políticos para deixá-los em voga (CAPELLA, 2020, p. 1499; SCHMIDT, 2018, p. 132). Há uma relação direta entre o conflito de problemas políticos e a atividade política destes decorrente.

Um conflito gerado e a organização política no seu entorno pode elevá-lo ao estágio de um conflito político e a partir daí alçá-lo como relevante ou importar na sua supressão (BRASIL E CAPELLA, 2015, p. 44). E porque alguns assuntos são colados na agenda e outros não? Por que se elegem alternativas e outras não? Esses questionamentos indicam a construção da agenda como um espaço constituinte de uma gama de problemas e assuntos que chamam ou chamaram a atenção dos formuladores (VIANA, 1996, p. 38).

E como ocorre o movimento dinâmico de problemas públicos na agenda política? Inicialmente deve-se entender referido movimento como latência, mutação e permanência no tempo. A latência abarca temas que ainda não se tornaram um problema público, mas têm potencial interesse. Nesse caso, gravita na “borda” da agenda política (localizam-se agenda universal, sistêmica, simbólica). A mutação dá-se quando dois ou mais assuntos (já caracterizados como problemas públicos), que individualmente não despertam interesse, ao conjugarem-se estabelecem algo novo, emergente, e ganham força no interior da agenda, importando em um interesse mais acurado por parte dos decisores (localizam-se na agenda governamental, mas pode movimentar-se para a decisória).

A permanência, por sua vez, incide em problemas públicos em estágio avançado, indicando o andamento ao procedimento posterior à agenda, qual seja, a formulação (já estão na agenda decisória). Por fim, tendo em vista que questões e problemas demandam interesse e atenção, a dinâmica acima apresentada não é um critério de certeza. Em se tratando da agenda política, tudo pode acontecer, inclusive nada. Conforme Schmidt (2018, p. 132) “A agenda política nunca está dada. Não é algo natural”. Daí a necessidade de constante conflito (esforços e disputas) na inserção e manutenção de temas agendados, bem como, a depender das conjunturas do momento, serem retirados.⁴³

⁴³ Os esforços e disputas ocorrem por intermédio de agentes governamentais e não-governamentais. Uns visíveis e outros invisíveis. Também há a presença de grupos de pressão, como lobistas, políticos eleitos, funcionários de carreira, jornalistas, representantes de movimentos e organizações, opinião pública. Buscam influenciar a inclusão de temas, bem como, se estiverem postos (aceitos), que certas alternativas para solução precedam outras (SCHMIDT, 2018, p. 132).

Mas como ocorre a entrada, potencialidade para evolução e possibilidade de involução de questões e problemas políticos na agenda? A janela de oportunidade política, cunhada por Kingdon, auxilia a elucidar essa questão. Para o autor, há dinâmica de três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política). Em determinadas circunstâncias os três fluxos se juntam e espaços dinâmicos (janelas), pequenos e escassos, são abertos. Possibilita a mudança na agenda política e potencializa a alteração da agenda decisória (CAPELLA, 2020, p. 1501; 2018, p. 44; 2006, p. 30; SCHMIDT, 2018, p. 131/132).

Em que pese deva existir a inter-relação dos três fluxos, a potencialidade na alteração da agenda localiza-se no fluxo de problemas e no fluxo político. Essas possibilidades de mudanças acontecem de forma coordenada e previsível, como a alteração nas intenções políticas no governo, bem como a inclusão de propostas no ciclo orçamentário⁴⁴. Por outro lado, a janela de oportunidades ocorre também ante a eventos imprevisíveis, que forçam a atenção dos formuladores (CAPELLA, 2020, p. 1501; 2018, p. 44; 2006, p. 30; SCHMIDT, 2018, p. 131/132).

O exposto até aqui foram alguns dos postulados da ciência política para melhor esquadriñar as PP na política. Nesse sentido, a ciência política procura oferecer subsídios e elementos à compreensão e apreensão, para justificar e até modificar os movimentos institucionais, procedimentais e decisórios. Assim, cria-se a ciência política das PP para compreender a atuação da ciência política nas PP. Ao fazer esse movimento, alia-se a outras áreas do conhecimento, como, por exemplo, a administração e economia. Dessa forma, sai de seus “muros” científicos e oferece contundentes ferramental para entender as PP em movimento e reforçar a análise de casos concretos.

Mais recentemente o direito se debruçou sobre o tema. Como uma PP deverá sempre integrar um direito para sua própria existência, viabilidade e validade e, assim, visar o desencadeamento de seus efeitos (eficiência, eficácia

⁴⁴ A discussão sobre o projeto de lei do governo federal que inclui o programa assistencial-educacional “pé-de-meia” no orçamento da educação, com a finalidade de reorganização orçamentária, haja vista o teto de gastos, é um exemplo da janela de oportunidades. O projeto tramita na câmara dos deputados já teve parecer favorável do relator. Entretanto, há intensa discussão sobre as fontes para o custeio, principalmente se advirão ou não do fundo para o desenvolvimento da educação básica – FUNDEB. O problema público não está na matéria do projeto de lei, mas na sua fonte de custeio.

e efetividade), imperiosa a observação jurídica. Com esse movimento o direito demonstra de maneira não mais marginal ou apenas interpretativa, mas, sim diretamente os limites, as formas e os impedimentos aos quais as PP devem se submeter. Caso contrário, inexistirá PP. Aliás, é o direito quem permite a sua materialização. Essa redação, por mais pretenciosa que possa parecer não é. Simboliza apenas um dado da realidade prática, qual seja, em um Estado democrático de direito⁴⁵ não há outra forma.

Assim, academias e pesquisadores, do mesmo modo que na ciência política e outras áreas, estabeleceram, criaram, adaptaram postulados e procuraram entabular o direito das PP com a finalidade de compreender o direito nas PP. Ao oferecer o direito das PP nas PP, alie-se a seara jurídica a outras áreas, principalmente as que compõe o campo das públicas. Propicia a si novas experiências, notadamente pesquisas extramuros, ou seja, análises empíricas coparticipadas, bem como estende a outras ciências mais subsídios e oferece mais dinâmicas. Cabe abordar o contexto jurídico das PP.

No tocante à agenda jurídica das PP, define-se como uma unidade, composta pela eleição de problemas (necessidades coletivas), constituída pela emergência destes, desde que entendidos como público relevantes, passíveis de resolução por PP e que possibilite a demarcação das linhas gerais (RECK, 2023, p. 77/78). Necessário um paralelo entre direitos fundamentais, necessidades sociais e PP: Haverá, ao invés de várias, uma PP para uma necessidade social, a qual indicará um direito fundamental. A realização material de um direito fundamental tende a garantir a satisfação. No entender de Reck (2023, p. 77/78) o agendamento dos problemas públicos já está quase que todo dado.

Se um problema público não puder ser enquadrado em um direito fundamental não terá possibilidade de ser agendado, muito menos tornar-se uma PP. Contudo, isso não é estanque e imutável. A emergência de novos direitos fundamentais gerará a emergência de novas PP, habilitando eventos (necessidades sociais) na agenda.⁴⁶ Uma análise superficial dará a entender que

⁴⁵ Em um Estado de direito (democrático) o detentor do poder político coloca em ação o seu poder para impor decisões juridicamente válidas e não para a regeneração do próprio poder (LUHMANN, 2016, p. 428).

⁴⁶ A inclusão do direito à alimentação adequada – DAA, em 2010, no rol dos direitos sociais.

o agendamento somente ocorrerá com a emergência de novos direitos, indicando uma certa inutilidade da agenda. Tal interpretação está incorreta.

Conforme já exposto, os efeitos de uma PP não ocorrerão de uma só vez. Se prolongam no tempo (tempo estendido). Logo, o agendamento incide em fragmentos da PP. Conforme Reck (2023, p. 78) “A todo instante novos problemas surgem e antigos são superados (ou permanecem)”. Há inúmeros eventos caracterizados politicamente como necessidades sociais, que “aderem” a uma PP e necessitam dos instrumentos para auxiliarem na realização material de um direito fundamental e a satisfação da necessidade que justifica esse direito. Portanto, o agendamento incide na maioria das vezes na criação de instrumentos de PP, reorganizando pontual e incrementalmente algum de seus aspectos (RECK, 2023, p. 79).

Por determinação constitucional, certos problemas devem ser resolvidos por PP, sendo agendados pelo Estado. Mas, nem todo potencial problema, fora os constitucionais, passará por essa fase do ciclo, porquanto o direito restringe a sua resolução via PP, impondo limites e condicionando-os as formas jurídicas existentes. Além disso, quanto ao aspecto temático, os próprios direitos fundamentais limitam os modelos decisórios e, desse modo, alguns problemas não podem receber tratamento jurídico por serem inconstitucionais. Por outro lado, obrigam ao agendamento de determinados problemas. Há, também, limites técnico-jurídicos, ou seja, a disponibilidade de instrumentos às PP, como, por exemplo, a distribuição de competências legislativas e administrativas dos entes-federados (RECK, 2023, p. 79/86).

A Política faz a seleção do evento e evidencia uma necessidade a todos imposta. Selecionado o consolida como um problema público (agenda *setting*), com probabilidade para ser formulada a decisão política. Assim, selecionar um evento importa no agendamento político. No tocante ao esquema autorreferência-heterorreferência, na autorreferência o sistema Político testa e força os limites, ao passo que na heterorreferência necessita-se que o problema público seja juridicamente validado.

No agendamento o Direito reconhece e indica se o problema público selecionado pode ser ou não objeto de PP e/ou PPS. Se se enquadra em um ou mais direitos fundamentais. Age como controle (legalidade e

constitucionalidade). “Diz” o que pode e como pode (do popular, dá um freio de arrumação). Passado pelo crivo do controle jurídico há o agendamento jurídico. Na autorreferência o Direito enquadra ou não em um direito fundamental. Já na heterorreferência reconhece que o problema público necessita de validade jurídica.

Quanto aos atores envolvidos no agendamento, em primeiro lugar são ser o constituinte (originário e derivado) e a constituição, a qual possui agendas obrigatórias como os direitos fundamentais e o regime jurídico o qual vincula a elaboração e implementação das PP. A academia, os grupos de pressão e a burocracia administrativa influenciam o agendamento. O poder judiciário ao decidir, a partir de elementos postos, sobre um novo entendimento de um direito ou sua extensão, pode, nesse caso, determinar um novo agendamento. Por fim, os partidos políticos possuem papel relevante. Tem como premissa constitucional estabelecer uma mediação entre a esfera pública e as PP (RECK, 2023, p. 195).

Após o agendamento, o problema público eleito (decisão *setting*) sofre o processo de institucionalização, ou seja, enquadrá-lo nas dinâmicas política, jurídica e administrativa, cuja resolução será através de instrumentais (programas, projetos, sistemas, normas, atos infralegais) disponíveis. Discutem e decide-se as melhores alternativas e instrumentos disponíveis no momento para o seu enfrentamento e criam-se alternativas viáveis para solucioná-lo. Esse enquadramento permitirá a tomada da decisão, manifesta em objetivos, estratégias, recursos (materiais e financeiros), marco jurídico e político. Denominada de formulação, a institucionalização será objeto do próximo tópico.

II.III – Formulação: a formulação pressupõe de seleção de alternativas, sempre conectadas a um problema público. Tem o objetivo de se tornar uma solução em potencial e não apenas uma medida (CAPELLA, 2018, p. 73). Sinteticamente, é um complexo de decisões político-jurídicas⁴⁷ encadeadas. Cria

⁴⁷ O direito fornece a modelagem jurídica, os limites temáticos e procedimentais. O conteúdo da formulação tem de ser político, porquanto envolve o poder político e processa-se ante ao código governo/oposição. Contém elementos inerentes ao sistema político, tais como ideologias políticas, interesses partidários e setoriais (grupos de pressão), opinião pública. Estabelece programas de ação vinculantes a toda a coletividade, juridicamente formatados (RECK, 2023, p. 99/100).

programas de ações vinculantes à coletividade. Direciona as potenciais soluções ao problema, tomada por uma série de organizações e agentes. Pela dinamicidade, conflitiva e coletiva, com proeminência dos poderes executivo e legislativo, encadeada por uma série de acordos e negociações, ocorrem constantes ajustes, com inclusões de novos elementos e exclusões de outros (SCHMIDT, 2018, p. 138).

Esse processo de exclusão inclusão de alternativas, o sistema não observa aquilo que foi rejeitado, o que pressupõe o fechamento operacional. Não são as melhores (idealizadas) decisões, como se poderia supor, mas a mais viáveis, válidas e possíveis, porque a relação entre problemas públicos e alternativas sempre será polêmica, porquanto envolvem a atuação do governo e a contraposição da oposição. Por exibirem diversas configurações, informam diferentes causas e efeitos, calcados em valores, formas de interpretar o cotidiano político-econômico-social, bem como limitações cognitivas e informacionais.

Possibilitam várias abordagens e formas para encaminhar a solução de problemas públicos (ROSA, LIMA E AGUIAR, 2021, p. 55/56). Transformam a incerteza (como resolver o problema posto?) em risco (dentre as alternativas disponíveis escolhe-se A, B, C em detrimentos de D, E, F, sendo que estas são tão viáveis quanto, mas se optou (risco) pelas primeiras). As selecionadas pertencem ao sistema Político e Direito, enquanto as excluídas ao entorno. Ao oferecer soluções para um determinado problema público, possibilita prever determinadas consequências (CAPELLA, 2018, p. 73).⁴⁸

Assim, formulação é um processo decisório complexo, encadeado (diversidade de alternativas) e contingencial (as decisões tomadas no momento serão, em tese, as mais eficientes e eficazes para a efetividade da PP, mas em outro poderão não ser). Seu conteúdo estabelece os objetivos específicos das PP, os modelos organizacionais e decisórios, os quais conferem-nas a

⁴⁸ Para Frey (2001, p. 227), decisões, entendidas como escolhas entre várias alternativas, são exceções na formulação. Segundo o autor: “Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político”.

repetibilidade e a reprodutibilidade, no intuito de coordenar ações (RECK, p. 99/100).

A fase de formulação possui duas etapas: a deliberativa e a jurídica. A deliberativa, por definição caracteriza-se como uma arena de constantes e intensos conflitos, turbulências e embates. E do mesmo modo a formulação será conflitiva, turbulenta e embativa. Justamente a decisão gera os conflitos políticos, debates, negociações e acordos, entre os diferentes atores (visíveis e invisíveis) envolvidos, tendo como arenas decisórias formais o executivo e o legislativo. Nessa fase, o código governo(situação)/oposição⁴⁹ se manifesta em sua inteireza, basicamente porque a situação (governo) procurará ter a primazia decisória, enquanto a oposição buscará oferecer decisões alternativas, caso não concordar ou não houver acordo.

Uma PP não se manifesta em si, nem em um todo. Para produzir seus efeitos (implementação), necessita instrumentos e modelagem. Isso ocorre na etapa jurídica. Tem a capacidade para transformar as intenções em um conjunto de ações concretas (CAPELLA, 2018, p. 74/75).⁵⁰ Tal ferramental já está postos previamente pelo direito, o qual além de oferecê-los, impõe limites ao permitido. Se na política quase tudo pode o direito estabelece os limites. Na deliberação da formulação, a qual ocorre, principalmente no legislativo, em que pese possa-se trazer assuntos flagrantemente inconstitucionais ou ilegais, na etapa jurídica (modelagem)⁵¹, são retirados ou mantidos na pauta, a depender do controle de legalidade e constitucionalidade.⁵²

Mas, não se formula uma PP e sim partes, manifestas no desenho. Através do desenho revela-se qual “lado” da PP se focou. Entende-se por desenho como um conjunto de elementos formado por, I – instrumentos (elementos que possibilitam os agentes e o público-alvo fazer algo para resolver

⁴⁹ Conforme Capella (2018, p. 73): “a definição de um problema é um discurso crítico contra o governo, já a definição de uma solução é um discurso de legitimação da ação governamental esperada”.

⁵⁰ O que se formula? A PP, partes da PP, os instrumentos ou ambos? Fica o questionamento.

⁵¹ Atos normativos primários, como emendas constitucionais (se necessário for), leis (ordinárias, complementares e medidas provisórias) ou atos normativos secundários (programas, sistemas, projetos, dentre outros).

⁵² Pode ocorrer no próprio legislativo, como, por exemplo, em sede de controle de constitucionalidade preventivo; pelo judiciário, através do controle de constitucionalidade repressivo. No linguajar popular, tanto a constituição quanto o direito agem como um freio de arrumação.

problemas públicos); II – o contexto social (conjunto de elementos sociais, políticos, históricos, econômicos, legal); III – o contexto de entendimento (entendimento construídos socialmente, levando em consideração as crenças, concepções, imagens, dentre outras, para a produção de sentido; e, IV – a dinâmica do desenho (definição e redefinição de questões, o impacto sobre as agendas e os problemas eleitos como prioritários, em um ambiente complexo, de racionalidade limitada. Também leva em consideração a persuasão para definir questões e influenciar o desenho) (CAPELLA, 2018, p. 95).

A formulação é também uma emergência, não sendo algo dado ou puramente técnico. Advém do contexto social, complexo e contingente. Atua e impacta inúmeros valores democráticos, tais como instituições democráticas, resolução de problemas considerados prioritários, justiça (equidade, igualdade), cidadania. Quanto a esse aspecto, Capella (2018, p. 96) utiliza do esquema criado por Schneider e Ingram (1997), para demonstrar o desenho político da formulação de PP, conforme figura – 05.

Figura 05 – Dinâmica política para formulação de PP.



Fonte: Capella (2018, p. 96).

O desenho conjuga objetivos identificadores do problema que se pretende resolver ou alterar uma situação; instituições que formam a estrutura formal do governo, responsáveis pela elaboração e implementação; público-alvo; modelagem, regras, padrões e critérios; ferramentas de incentivo, estabelecimento de sanções, persuasão e educação; interação com crenças, valores, ideais, ideologias, as quais servem de substrato para fazer sentido à política; e, instrumentos prévios, genéricos e previstos que sustentam aspectos técnicos e normativos (CAPELLA, 2018, p. 96).

Os elementos da formulação do desenho são os seguintes: I – uma decisão política, por que gera programas que vinculam toda a coletividade; II – a expressão (modelagem) dá-se em formas jurídicas; III – o seu conteúdo é composto por objetivos, modelos, organização e de decisão; IV – estrutura modelos capazes de coordenar inúmeras ações padronizadas no tempo, sendo o resultado previsto e planejado; e, V – reprodutibilidade/repetibilidade (RECK, 2023, p. 100).

Contudo, deve-se ter atenção para que as técnicas necessárias a subsidiar a formulação, não tenham primazia sobre a política. Na técnica buscam-se grandes quantidades de informações e geram-se várias análises para tornar o desenho o mais efetivo possível (LINDBLOM, 1991, p. 19). Contudo, dados não elaboram PP. Ou seja, não decidem sozinhos. Informam e modelam. Necessária muita atenção quanto a esse aspecto, por que, do contrário, não haverá primazia decisória política e sim técnica, extremamente danosa em uma democracia deliberativa. Legitima-se com a técnica exacerbada (tecnicismo), aquilo que conotativamente denomina-se “pseudo-PP” ou “PP de gabinete”.

Conforme Schmidt (2018, p. 133/134) existem certas expectativas quanto à formulação, muitas delas exageradas. Pressupondo que se conduzida de forma racional, técnica, a formulação importará em uma decisão planejada de alta qualidade e, com isto, ocorrerão ajustes nas expectativas, bem como garantias de uma boa implementação e alcance do interesse público. No entanto, a racionalidade não garante, por si, os ajustes e as garantias. Para o autor, os fracassos de PP associadas à técnica alertam os limites da racionalidade individual e técnica. “Na democracia, [...] a inteligência coletiva é o suporte mais

potente para a construção das melhores soluções” (SCHMIDT, 2018, p. 134).

E como fazer uma PP tecnicamente mais efetiva, que realmente auxilie na resolução de problemas públicos e, ao mesmo tempo, esteja a controle da destinatária dos seus efeitos, qual seja, a população? Essa pergunta vem a ser a face política, a principal. A elaboração na deliberação deve ser substancialmente política (conflitiva-combativa-negociada), adaptando os dados técnicos à realidade experienciada. Em outros termos, tem função democrático-deliberativa como primazia e as technicalidades entabuladas com suporte de informações, indicar limites e a modelagem. Por mais que a realidade leve ao descrédito da política formal, em uma sociedade democrática poucas pessoas estão dispostas a renunciar os seus interesses político-democráticos e o papel que podem ter, quando querem, ou vir a ter, quando quiserem, na formulação (LINDBLOM, 1991, p. 19)⁵³.

Além das premissas teóricas, importante analisar como ocorre a operacionalização da formulação. Souza (2006, p. 17) sugere um modelo. Elabora um compilado dos principais elementos necessários para instrumentalizar, operacionalizar e materializar a formulação. O quadro – 02 expõe o modelo de Souza.

⁵³ A democracia é um espaço de ocupação. Não há vazio. Quem tiver interesse ocupará espaço deliberativo e decisório, seja formal (constituição do governo e da oposição, através da capacidade eleitora ativa e passiva, opinião pública) ou informal (atuação dos grupos de pressão e cidadãos). O interessante na democracia reside na manifestação sempre-presente de um direito, qual seja, a possibilidade de escolha em querer e quando fazer parte ou não.

Quadro 02 – Modelo operacional de Souza para formulação do desenho.

Elementos	Definição
Objetivo	"Identificar com clareza os objetivos da política pública".
Temporal	"Adotar visão de longo prazo, baseada em indicadores e em trabalhos analíticos sobre a política pública".
Escala	"Considerar contextos locais, nacionais e internacionais".
Inovação/criatividade	"Questionar visões tradicionais e testar novas ideias/propostas".
Evidência	"Utilizar dados de diversas fontes".
Alternativa	"Analisar as diversas alternativas para enfrentar o problema que a política pública visa solucionar".
Custos	"Calcular os custos da alternativa escolhida".
Inclusão	"Considerar o impacto sobre as demandas/necessidades dos que serão direta ou indiretamente afetados pela política pública".
Fatores internos	"Considerar as capacidades institucionais, operacionais e financeiras e a inserção da política no planejamento estratégico".
Fatores externos	"Considerar questões éticas, jurídicas e as restrições impostas pelas coalizões políticas que apoiam o governo".
Aprendizado	"Analisar outras experiências similares".
Vetos e apoios	"Identificar os principais "ganhadores" e "perdedores" e envolver os principais <i>stakeholders</i> no estágio inicial da formulação".
Arenas decisórias	"Identificar, pelo tipo de política pública, as arenas decisórias onde os conflitos serão desenvolvidos".
Políticas prévias	"Analisar os principais resultados, problemas e potencialidades de políticas anteriormente adotadas com objetivos semelhantes".
<i>Policy community</i>	"Identificar <i>policy communities</i> (comunidade de especialistas) que apoiariam a política pública".
Consciência coletivas	"Construir consciência coletiva sobre a importância da política pública, juntamente com uma <i>policy image</i> sobre suas vantagens".
Redes sociais	"Mapear as redes de relações existentes entre o governo, grupos de interesse, comunidade de especialistas e burocracia".
Incentivos	"Modelar um sistema de incentivos seletivos (sanções e recompensas) para sistemas, órgãos e participantes da política pública".
Controle	"Montar mecanismos que minimizem a captura da política pública por interesses particularistas".
Regras	"Identificar as regras formais e informais das instituições políticas, sociais e governamentais que podem influenciar positiva ou negativamente a política pública".

FONTE: Souza (2006, p. 17).

Da análise do modelo de Souza (2006), a autora conjuga elementos técnicos (evidência, alternativas, aprendizados, inovação e criatividade, custos, políticas prévias), políticos (inclusão, fatores externos, fatores internos, vetos e apoios, consciência coletiva, arenas decisórias, redes sociais, *policy community*) e jurídicos (modelagem (arenas decisórias, controle, regras e incentivos)). Os principais para a tomada de decisão devem ser os políticos e jurídicos. Os técnicos, a base de dados, adjuvantes a melhor orientarem os decisores no processo de escolha das alternativas mais viáveis.

E quais PP se elaboram, bem como, posteriormente se implementam e, na sequência se avaliam? Para responder ao questionamento, utiliza-se a tipologia cunhada por Lowi (1966). Para Lowi (1966, p. 01/04), os tipos de políticas públicas são: I – distributivas; II – regulatórias; III – constitutivas; e, IV – redistributivas. I – distributivas: benefícios, oriundos de barganhas e troca de apoios, concentrados para alguns atores, sendo os custos distribuídos entre a coletividade. Tem viés negativo, pois privilegia posturas clientelistas e patrimonialistas. Contudo, pode ser classificada, também, como a proteção a grupos que necessitam de uma atenção mais direcionada, haja vista determinada condição. O interesse público justifica a universalização dos custos. Exemplo: Subsídios para agricultores, cuja safra foi prejudicada por secas ou compra governamental de grãos, para, com isso, estabelecer um preço mínimo.

II – regulatórias: induz e estabelece padrões de comportamentos para setores específicos. A curto prazo envolvem quem será favorecido e quem será desfavorecido, tomadas como base em regras gerais, nesse caso gerando ganho para alguns e perdas para outros. Exemplo: imposto de renda progressivo, políticas de transferência de renda. III – constitutivas: procedimentais, distribuem as competências de jurisdições e circunscrições na elaboração de políticas públicas. Exemplo: a coordenação e a cooperação entre os entes federados, oriundas da distribuição de competências. IV – Redistributivas: são as de mais difícil encaminhamento. Atingem um maior número de pessoas. Os ganhos são incertos e a longo prazo, e impõe perdas concretas para outras categorias de atores, no curto prazo (LOWI, 1966, p. 05/15). Exemplo: políticas sociais universais, o sistema previdenciário, dentre outras.

É na formulação que as decisões agendadas, eleição dos problemas públicos, tronam-se PP. A partir daí constituem-se como planos de ação, posteriormente implementados, o que permite ampla vinculação, não apenas no presente, mas ao

longo do tempo. Nesse contexto, uma PP somente será considerada como um plano de ação se estiver vinculada a uma norma jurídica. Esta norteará a sua modelagem, ou seja, estabelecerá quem, como e o que pode ser feito. Em que pese não haja determinação expressa de um marco legal, indiretamente toda PP deve vincular-se a uma ou mais normas jurídicas. Exemplo: a inclusão na lei orçamentária anual, estabelecer mediante lei específica os planos de ação.⁵⁴ Há, também, a formulação através de atos infralegais, como os decretos. O direito, ao incidir na formulação das PP gerará direitos mais específicos (expectativa de conduta), exigíveis na implementação (RECK, p. 101/102).

Como PP coordenam ações e estas são coordenadas por normas jurídicas, implicam em planos de ação. Criam-se normas de ampla vinculação, pois, ao se proceder dessa forma, estabelece-se um modelo capaz de vincular diversas decisões diferentes em momentos e distintos. Já os planos de ação são decisões formuladas de modo que dada as condições pode haver ligações decisórias. Possibilita se antecipar o que acontecerá. Para a realizações do plano de ação, necessário um direito democrático, recursos e poder.

Assim, haverá a transformação em linguagem jurídica das alternativas possíveis. É o direito que estabelecerá quais serão as alternativas viáveis ao enfrentamento dos problemas públicos decididos politicamente. A isso denomina-se modelo decisório⁵⁵. O conteúdo desse modelo é complexo de decisões coordenadas, o centro das PP, formatado pela escolha dos instrumentos que a comporão e o planejamento. Elenca alternativas possíveis e escolhe as alternativas de ação (RECK, 2023, p. 128). Nesse sentido, confere estabilidade e previsibilidade às PP (RECK, 2023, p. 124/125).

No agendamento, a Política faz deliberação. Reconhece o problema público selecionado como relevante (não há garantias de realização). Busca selecionar as alternativas mais viáveis para a satisfação da necessidade social. Forte presença das ideologias políticas (deliberação, embate e acordos). Autorreferência (processo democrático). Heterorreferência (necessidade instrumentos jurídicos). Já o direito

⁵⁴ A inclusão de requisitos materiais mínimos como critério material dos planos eleitorais de governo, via disposição normativa, visa estabelecer a construção dos planos de ação em matéria de PP. Indica em um prisma amplo como serão manejados os problemas públicos pelos candidatos.

⁵⁵ Modelar é estabelecer esquemas de decisão e planos de ação, os quais indicam quem, como e o que deve ser feito.

fornece a estrutura formal (não necessariamente uma norma propriamente dita) e material a uma PP ou PPS. Materializa o direito que garantirá a satisfação na necessidade social a todos imposta, através da eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência advém dos modelos organizacionais e decisórios, objetivos específicos, planejamento, metas e planos de ação. A eficácia e efetividade por meio do acesso a bens. No esquema autorreferência, quase todas as PP e PPS estão dispostas no texto constitucional, sendo o objetivo geral de uma PP. Na heterorreferência há a validade jurídica.

Os agentes envolvidos nessa etapa são aqueles a que o ordenamento jurídico confere a possibilidade de modelar as PP. O primeiro vem a ser o constituinte, originário e derivado, os quais estabeleceram os objetivos gerais das PP e formulações obrigatórias. O poder legislativo é o modelador por excelência, porquanto os objetivos específicos estão normativamente estabelecidos ou constantes em planos de ação. Tendo em vista que a maior parte dos projetos de lei deve originar-se no poder executivo, haja vista que envolve a distribuição de competências e o aumento de despesas, também é formulador, mas indireto. Indireto por que inicia o processo de formulação, mas, atua indiretamente no seu desenvolvimento.⁵⁶ (RECK, 2023, p. 202)

Os tribunais de contas atuam supletivamente por intermédio de decisões reiteradas que condicionam a atuação do executivo (apontamentos feitos nos processos de avaliação, através dos quais os formuladores adaptam as PP; e, quando estabelecem o poder normativo). O ministério público, em que pese não seja formulador, pode condicionar a formulação, através de sua atividade postulatória, via poder judiciário (RECK, 2023, p. 202). O poder judiciário em alguns casos, respeitando determinados limites de competência, desde que bem delineadas, as suas decisões podem impor a formulação.

Uma decisão em matéria de formulação de PP será correta quando estiver fundamentada nos direitos fundamentais. A atuação do judiciário como formulador deverá ocorrer nas seguintes situações: I – presente a inconstitucionalidade por ação ou omissão pública ou ilegalidade; e, II – mora (inexistência de atuação dos poderes executivo e legislativo ante a um dispositivo constitucional ou legal que trate de PP).

⁵⁶ Entende-se que a sanção de uma lei que trata de PP não faz parte da formulação, mas o início da implementação.

Deverá operacionalizar a sua atuação da seguinte maneira: I – intervenção controlada (suficiente apenas para a realização da demanda em apreço); II – uso de modelos de controle constitucional; e, III – uso de ferramentas capazes de evitar a inovação total de um PP, haja vista a falta de especialização técnica do poder judiciário (RECK, 264/265). Por fim, a sociedade civil. Apesar de não ter a aptidão para formular, é capaz de condicioná-la, através da inclusão de pautas em audiências públicas, bem como via poder judiciário.

Gerado o processo decisório, o próximo passo no ciclo vem a ser a produção de seus efeitos no enfrentamento do problema público: a implementação, tema do tópico a seguir.

II.IV – Implementação: comumente denominada de PP em ação, é a fase de execução das diretrizes, metas e objetivos, estabelecidos em programas e planos de ação, estipulados na formulação. Não se resume apenas na realização da PP. Envolve constantes decisões sobre a realidade e o disposto no seu desenho, não raras vezes necessitando ajustes e redefinições ao inicialmente planejado (SCHMIDT, 2018, p. 135).⁵⁷ A implementação são decisões materiais encadeadas, tomadas pelas organizações, conforme os modelos de decisão político-jurídicos previamente estabelecidos na formulação. Assim, implementar significa decidir conforme os modelos. Importa também em colocar as organizações (governamentais e não governamentais) em funcionamento. (RECK, 2023, p. 165/167).

Não se pode analisá-la de uma forma isolada. Deve-se levar em consideração fatores externos, tais como desenvolvimento econômico, a interação e influência com outras PP (coalização de defesa - Sabatier); o tipo de PP (distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas - tipologia de Lowi); e a multiplicidade de atores e agências na implementação (SOUZA, 2006, p. 28, 31). No tocante à sua compreensão há três gerações. A primeira surge como uma reação à falta de efetividade na execução de programas das PP. Os formuladores entendiam que ao executarem, fariam de acordo com os objetivos propostos pelos próprios formuladores. As falhas mais constatadas

⁵⁷ Uma dessas possibilidades na adaptação do que foi formulado ante às situações fáticas enfrentadas é conhecida como burocracia a nível de rua. O responsável pela implementação (burocrata a nível de rua) interage diretamente com o cidadão e precisa adaptá-la a situações perceptíveis apenas no momento dos atos executórios. Exemplos típicos desse tipo de burocrata são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, trabalhadores da área da saúde, dentre outros (LIPSKY, 2019, p. 37).

foram a falta de coordenação intra e intergovernamental e a relação entre as agências executoras e o público-alvo (SOUZA, 2008, p. 31).

A segunda focou na construção de molduras teóricas, através destas abordagens: *top-down*: execução de forma hierarquizada, decididas no centro. O foco estava na capacidade dos decisores em estabelecer objetivos bem claros e conseguir controlar a implementação; e, *bottom-up*: a implementação consiste na solução de problemas e de tomada de decisões no dia-a-dia, feita, principalmente, pelos burocratas a nível de rua. Estes são os responsáveis pelas ligações da rede de implementadores com os públicos-alvo. Nesse caso, a coordenação estaria sob responsabilidade das burocracias locais (SOUZA, 2006, p. 31). A terceira procurou associar as duas gerações e propor novos elementos. Também denominada de teoria híbrida, trouxe duas inovações: superar a polarização dos modelos *top-down* e *bottom-up*. (conciliação entre a decisão centralizada e a autonomia local) e trazer questões de pouca abordagem pelas gerações anteriores (SOUZA, 2006, p. 31).

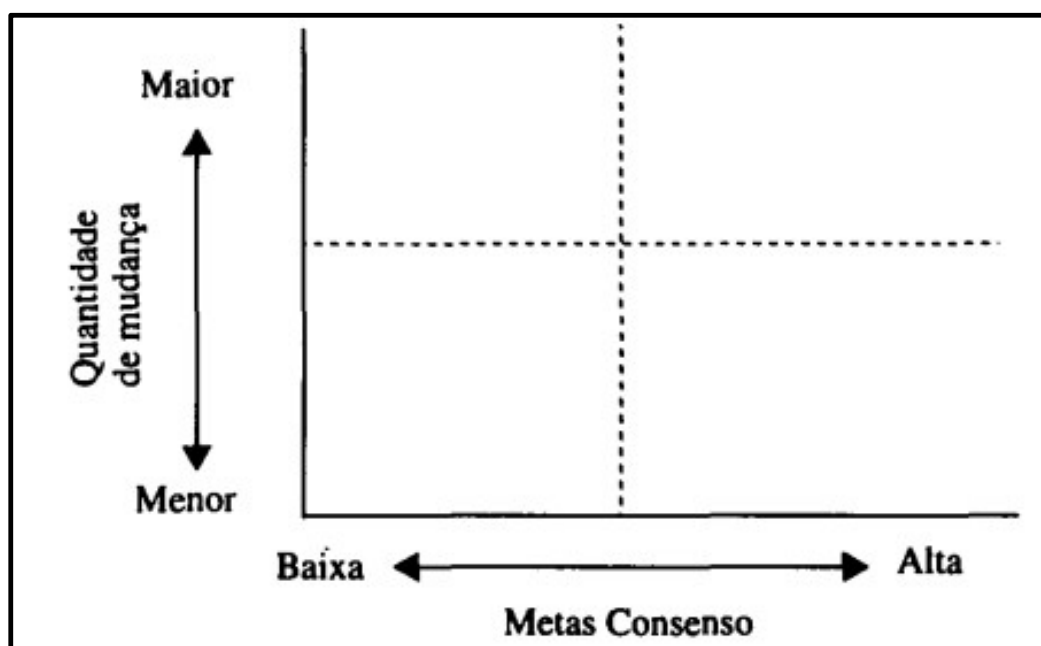
A implementação envolve necessariamente recursos. Daí a sua vinculação e integração ao orçamento público. Como regra geral, as PP integram a legislação do ciclo orçamentário, composto pelo plano plurianual – PPA, lei de diretrizes orçamentárias – LDO e lei orçamentária anual – LOA. Contudo, o fato de integrarem o ciclo orçamentário não importa automaticamente a sua realização, por que todos esses instrumentos, em que pese preverem, não vinculam a implementação. Somente com o devido empenho orçamentário a execução ocorrerá. Há, contudo, situações de implementação, que mesmo não estando contempladas previamente na legislação orçamentária terão a sua execução operacionalizada. Nesses casos abrem-se créditos orçamentários extraordinários, os quais, no caso do Brasil, ficam fora da meta e do limite de gasto. Exemplo recente foram os recursos empregados, via créditos orçamentários extraordinários, na pandemia do COVID – 19.

Conforme Souza (2001, p. 21) a análise sobre a execução deve focar I – no grau de conhecimento e a capacidade das organizações e agentes sobre o tema da PP, em especial os objetivos gerais e específicos; II – nos diversos processos decisórios que fazem parte da implementação, levando em consideração, também, os pontos de conflito; III – o grau de discricionariedade do aparato burocrático para a execução (modelos *top-down* e *bottom-up*). A partir disso, pode-se compreender melhor a complexidade dos objetivos específicos a serem alcançados; as

possibilidades de não êxito do desenho estipulado; a identificação de possíveis contradições; a dinâmica da transformação que se propõe; os detalhes técnicos e a base de dados; IV – o papel dos servidores; e, V – as questões práticas que possam influenciar o resultado, bem como de que maneira esses resultados são influenciados, como, por exemplo, a atuação da burocracia a nível de rua.

Outra questão importante vem a ser a quantidade de mudança envolvida e o nível de consenso sobre os objetivos, diretrizes e metas a serem alcançadas. Há uma proporcionalidade inversa entre a quantidade de mudanças e a aderência ou não a tais, gerando consensos ou conflitos. Viana (1998, p. 17) utiliza modelos para explicar e compreender a execução. Dentre esses, o que demonstra a relação entre mudança/consenso é o proposto por Donald S. Van Meter e Carl E. Van Horn (1975), conforme figura – 06.

Figura 06 – Gráfico da relação entre mudança/consenso.



Fonte: Viana (1998, p. 17).

Conforme a figura, o nível de consenso em relação aos objetivos específicos, diretrizes e metas tem maior possibilidade quando as quantidades de mudanças forem menores e menor consenso quando as alterações na realidade fática forem de maior monta. No último caso, para reduzir resistências, necessário atentar-se previamente (principalmente quando da formulação) para o nível de conhecimento dos implementadores, a sua compreensão política (ideologias políticas), a resposta (aceitação, neutralidade ou rejeição) e a intensidade de tal resposta (VIANA, p. 17/18).

O direito na implementação atua no detalhamento das condições sociais para o funcionamento de um determinado direito, o que se conecta às condições materiais para a implementação. Para implementar, inicialmente, é necessário haver instituições hábeis a realizar as PP. Nesse sentido, cabe ao direito estabelecer a estrutura, ou seja, qual o órgão ou pessoa jurídica será responsável pela execução. No entanto, a apenas a estrutura não garante a realização de uma PP. Imperiosa a existência de corpo técnico habilitado para tanto. Através de normas jurídicas se estabelecerá o quadro de pessoal. Além disso, são imprescindíveis procedimentos jurídicos para a execução de um serviço ou entrega de um bem⁵⁸ (RECK, 2023, p. 171).

Por fim, mesmo que determinada a organização, estruturado o quadro de pessoal e os instrumentos necessários, de nada adiantará se não houver orçamento, exigindo norma jurídica que o discipline. Compreende-se por orçamento como uma peça econômico-jurídica que carrega o planejamento da PP⁵⁹. Portanto, o manejo orçamentário é condição jurídica para a implementação (RECK, 2023, p. 171).

Assim a Política promove a execução da PP ou PPS. Pode, também, fazer alterações ao inicialmente planejado (gerar outro problema público). Há mudança ou consenso, a depender, também, da opinião pública. Informa de que forma haverá a implementação (exemplo: modelos *top-down* e/ou *bottom-up*). A autorreferência é a execução para a satisfação da necessidade a todos imposta. A heterorreferência estabelece como e de que forma haverá a execução da PP ou PPS.

O Direito estabelece o elo entre a satisfação da necessidade social a todos imposta e as condições sociais para o funcionamento de um direito. Indica quem executará (modelo organizacional responsável) e os procedimentos jurídicos (modelos decisórios) para tanto. A Autorreferência é a forma e os meios para satisfação das necessidades. A heterorreferência reconhece que a satisfação da necessidade social a todos imposta deve ser realizada.

Os responsáveis por essa fase são aqueles que o ordenamento jurídico atribui a capacidade para construir as opções para a resolução de um problema público. Nesse sentido, a formulação é uma construção sempre coletiva, por que são vários os atores com competência decisória nessa fase (RECK, 2023, p. 167). O poder

⁵⁸ Instrumentos estabelecidos em atos administrativos complexos, pelos quais ocorrerá a execução ou entrega, tais como programas, editais, projetos, dentre outros.

⁵⁹ Previsão de recursos, delimitação e planejamento de gastos, empenho, liquidação e pagamento.

executivo é o implementador por excelência, seja centralizado, através dos ministérios, secretaria, superintendências, dentre outros órgãos, ou descentralizado por intermédio das autarquias, fundações (implementação direta). Também há implementação por meio das concessões, permissões, terceirizações, parcerias público-privadas e a gestão compartilhada com as organizações do terceiro setor (RECK, 2023, p. 198, 203).

Na execução dos serviços públicos a burocracia estatal tem papel predominante, pois presta diretamente o serviço público. Nessa espécie de execução, as PP sofrem forte influência das reformas administrativas e concepções de administração pública. Nos anos 1990 tentou-se fazer uma reforma estrutural na administração pública. Mas, assim como as posteriores foi incremental. Atualmente a concepção é burocrático-gerencial, com algumas instituições do modelo societal⁶⁰. Advindos desse modelo híbrido, há três diretrizes e objetivos que sempre serão objeto, principalmente, da implementação: eficiência⁶¹, eficácia⁶² e efetividade⁶³.

É por excelência porque têm estas as funções: I – organizada a articulação de diferentes órgãos para realizá-la; II – regulador, quando as PP são executadas por privados ou terceiro setor; e, III – coordenador, financiador e fiscal de organizações privadas realizadoras de atividades públicas. Os entes-federados, através de suas competências estabelecidas no texto constitucional também são implementadores e podem atuar de forma conjunta, em cooperação ou coordenação. Outros implementadores são: I – agentes gestores de PP (agentes executivos); II – agentes de suporte (auxiliares dos demais agentes para o cumprimento das suas funções); III

⁶⁰ Visão alternativa da ideia de desenvolvimento. Orientada ante a uma concepção deliberativa de democracia e gestão social. Propõe mudanças institucionais, aliando-as as competências técnicas. Através disso, cria novo perfil do gestor público: um agente social reflexivo (OLIVEIRA, 2013, p. 27/29). O modelo societal postula a compreensão do cidadão como um ser político, multifacetado, e não consumidor, uma massa, em que pese personificada, é despersonalizada.

⁶¹ Entende-se a eficiência como quantitativa e endógena. Serve para aferir o nível de racionalização dos processos e procedimentos empregados pela administração pública. Está mais ligada à conscientização do custo financeiro na formulação e implementação de PP. Para implementá-las, incorporou-se estratégias gerenciais, tais como flexibilidade, agilidade na prestação dos serviços, dentre outras.

⁶² Compreende-se a eficácia em um 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 na percepção do cidadão em relação à forma com que o serviço público é prestado.

⁶³ Considera-se a efetividade um marcador dos reais efeitos gerados ao cidadão, com a prestação do serviço público, via implementação de uma PP. Nesse sentido, tem viés qualitativo. Afere-se a efetividade por vários mecanismos, tais como instrumentos para avaliação de impacto, maior participação popular, burocracia a nível de rua, programas voltados à realidade local, dentre outros.

– agentes de coordenação (coordenam ações entre diferentes atores e instituições); IV – agentes de contratação (contratam e fiscalizam organizações privadas); e, V – agentes de ordenação (estabelecem comandos para implementação de PP) (RECK, 2023, p. 206).

Cabe ressaltar que o legislativo também tem a função implementadora, por conta do orçamento, pois além de indicar o planejamento, é condição material executória. (RECK, 2023, p. 203). Quanto ao judiciário, sua atuação é indireta. Entretanto, assim como na formulação, nessa fase não pode criar novas técnicas, inovar, pois lhe falta aparato e conhecimento técnicos. O controle judicial deve incidir quando houver mora na implementação, conexão com um direito fundamental e ser possível a implementação operar por meios técnicos e cientificamente comprovados (RECK, 2023, p. 279/281).

A implementação também pode ser feita pela sociedade civil (terceiro setor)⁶⁴. O poder público tem nesta um auxílio para a prestação do serviço público. Constituem-se como uma alternativa. Prestada por um conjunto de organizações, as quais não possuem proprietários. Tem finalidade coletiva e os resultados financeiros são reempregados. (SCHMIDT, 2018, p. 135/136). A delegação de serviços públicos pelo setor privado, o aparato estatal recorre a empresas privadas para suprir demandas, tais como transporte, telecomunicações, comunicações, sistema viário, para citar alguns.

Como os resultados da implementação são constantemente aferidos, em diferentes momentos e com distintas finalidades, esses procedimentos ocorrem na avaliação, assunto tratado no próximo tópico.

II.V – Avaliação: em que pese muitas vezes se utilize para situações que não guardam nenhuma relação funcional, atualmente as PP são conhecidas pelo grande público, principalmente quando governo e oposição passaram a aliar a expressão com as atividades realizadas para o enfrentamento dos problemas públicos. Nesse sentido, há crescente atenção pelos formuladores e implementadores em avaliar realizações. No entanto, crescente também é o descrédito com os resultados, por que não raras vezes destoam da realidade experienciada (SCHMIDT, 2018, p. 137). É nessa etapa

⁶⁴ Hospitais, escolas, universidades mantidas por fundações, cooperativas, dentre outras organizações (SCHMIDT, 2018, p. 135/136).

do ciclo que a decisão político-jurídica demonstrará se foi a alternativa que melhor se adaptou a realidade posta.

A avaliação tem dupla finalidade. Uma voltada aos cidadãos e a outra mais técnica, instrumental. Como finalidade pública, é um instrumento democrático. Auxilia no controle social. Propicia ao cidadão melhor fiscalização sobre ações governamentais, através do acompanhamento das informações, metodologias empregadas e os resultados alcançados. Na perspectiva técnica, passar uma PP pelo crivo avaliativo busca-se a realidade fática do seu objeto. Somente a avaliação estabelecerá a relação causal entre os resultados esperados, dispostos na formulação, e os obtidos com a implementação. Assim, a adoção de métodos e técnicas devem demonstrar essa causalidade (ARRETCHE, 1999, p. 29).

Entabula os resultados positivos e negativos da implementação. As informações e dados resultantes se transformarão em subsídios para a própria PP, seja para dar sequência à sua implementação, para readequar os seus objetivos específicos ou para substituí-la por outra. Quando se avalia, na realidade, avalia-se duas dimensões: avaliação da PP e avaliação política. Portanto, nunca será puramente técnica (ARRETCHE, 1999, p. 29). Uma avaliação política leva em consideração elementos como orientações políticas para interpretação da realidade de forma mais ou menos duradoura no tempo (ideologias). Mas, o maior escrutínio de avaliação política em uma democracia vem a ser, em maior ou menor grau, as eleições. Geralmente o resultado de um pleito tem conexão com os resultados obtidos durante o governo. Nesse caso, o resultado, principalmente de impacto, é um valioso indicador político-eleitoral (SCHMIDT, 2018, p. 137).

Para ocorrer a avaliação da PP em si deve haver um conjunto de mecanismos hábeis a informar os resultados, bem como envolve múltiplos agentes, como os órgãos estatais de monitoramento, como tribunais de contas, controladorias, setores de auditoria interna pertencentes a um ministério, secretaria, dentre outros. Também há agentes não governamentais, como universidades, institutos, consultoria, para citar alguns e, também, organismos internacionais, como agências ligadas a ONU⁶⁵. Politicamente utilizam-se os resultados das avaliações em campanhas eleitorais, seja

⁶⁵ O índice de desenvolvimento humano – IDH é um índice avaliativo de PP. Foi adaptado à realidade brasileira, passando a ser denominado de índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM. É utilizado para aferir o monitoramento de PP setorializadas, ligadas à longevidade, educação e renda, como um indicador para avaliar o impacto, bem como a alocação de recursos.

para corroborar a atuação do governo ou para criticá-la, inserindo-os em programas de governo (SCHMIDT, 2018, p. 137).

Deve haver uma conexão lógica entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos. Referida conexão tem relação direta com os resultados da avaliação. Conexão lógica significa que a definição dos propósitos dos objetivos. Estes, por sua vez, condicionam os objetivos específicos, os quais tendem a determinar a realização ótima, que, por último, estabelece o modelo de aferição dos resultados. Essa cadeia de condicionantes funciona como um processo de diminuição dos graus de liberdade. E como avaliar os êxitos ou fracassos de uma PP? Dependerão dois fatores: quais são os propósitos e quais as razões que levaram à avaliação (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, p. 107/109).

Os propósitos geralmente possuem dois aspectos: A geração de um produto e a geração de um impacto, físico (mensurável) ou subjetivo (mudança de atitudes, comportamentos ou opiniões). Os produtos são indicadores que informam aquilo que os governos estão fazendo, as prioridades, demandas atendidas, interesses articulados, benefícios e objetivos perseguidos. No entanto, necessariamente, não revelam em que medida os objetivos desejados foram ou não atingidos. Não são predispostos a mostrar os impactos de tais produtos nas condições de vida da população. Nesse sentido, o impacto é o resultado de uma PP. Uma medida do desempenho da ação pública, que indica se atingiu ou não se desiderato (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, p. 107/109).

Referente às razões identificam-se dois tipos: a razão moral e a razão instrumental. Do ponto de vista moral as avaliações podem caminhar em duas direções. Moralidade positiva e moralidade política ou social. A primeira, refere à probidade dos gestores e usuário na gestão do programa e na apropriação dos seus benefícios. Quanto à moralidade política ou social, a motivação está em constatar se os propósitos das PP estão condizentes com princípios de justiça política e social (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, p. 107/109).

As avaliações estarão sempre sujeitas a questionamentos, principalmente quando a objetividade e isenção.⁶⁶ Inexiste a completa objetividade. Por esse motivo, a importância dos instrumentos e metodologias de aferição, formada por cinco condicionantes: escopo, *timing*, critérios, índices/indicadores e padrões de referência. Através do escopo estipula-se o quanto da proposta implementada alterou determinada realidade a que se propôs, a partir de uma teoria eleita. Nesse caso haverá uma avaliação de desenho. Quando focar nos resultados concretos implementados para compreender as transformações reais entre o previsto e o realizado, haverá uma avaliação de processos e procedimentos. O *timing* é o momento em que a política pública será avaliada. Poderá ser *ex ante* (feita antes da implementação e após a formulação), *in itinere*, formativa ou monitoramento (realizada durante a execução da PP) e *ex post* (feita após o encerramento da PP ou de uma etapa) (SECCHI, 2016, p. 62).

Os critérios indicam o que a avaliação busca. Se for a eficiência, levará em consideração a proporcionalidade dos insumos aplicados e os resultados obtidos. Se foco for a eficácia, se averiguará se a PP atingiu o seu desiderato pré-estabelecido. Se o escopo centrar na efetividade, a avaliação focará no objetivo atingido, a capacidade de promover modificações perenes e com impacto social. Os critérios serão operacionalizados através de índices e indicadores, qualitativos (fatores não quantificáveis como percepção das pessoas, positivo - negativo, impacto) ou quantitativos (fatores objetivos quantificáveis, como valor e percentual) (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 543).

Por fim, utilizam-se os padrões de referência para fazer comparações. Podem ser absoluto (uma meta estipulada como padrão a ser alcançado), histórico (comparativo de resultados ao longo do tempo), normativo (comparação de desempenho entre programas similares), teórico (são os resultados esperados, estabelecidos *ex ante* no instrumento da PP ou lei) e negociado ou de compromisso (regras procedimentais que permitem consensos entre gestores e formuladores) (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 543).

⁶⁶ Conforme Schmidt (2018, p. 138/139) há constante preocupação com avaliações sem critérios metodológicos claros, desenhos insuficientes de curto prazo, mais focadas no resultado da alocação de recursos (eficiência ou a famosa expressão PP baseadas em evidências). Devido aos altos custos e a precisão na modelagem, as avaliações de impacto não são tão empregadas quanto deveriam.

Outra forma para avaliar uma PP ocorre através da tríade metodológica resultados, impactos e efeitos. Os resultados indicam aquilo que a PP alcançou enquanto proposta ao enfrentamento de um problema público, previamente estabelecidos nos objetivos e metas traçados. O impacto informa as consequências reais mudanças provocadas (o que melhorou para o cidadão). Os efeitos estão diretamente ligados ao impacto. São um marcador capaz de revelar os impactos indiretos, não previstos, positivos ou negativos. Os dados advindos dessa tríade têm grande serventia para eventuais adaptações na implementação, uma reformulação, e, também, revelar novos problemas públicos. (SCHMIDT, 2018, p. 138/139).

Contudo, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 107/109) é um erro, até certo ponto ingenuidade, compreender a avaliação somente relacionada aos resultados da implementação. Há em concomitância a avaliação política. Somente com a avaliação política se elucidará o critério ou critérios que fundamentam determinada PP e as razões que a tomam preferível a qualquer outra. Essas razões tornam-se tão relevantes quanto as peculiaridades da PP a ser avaliada. Se a avaliação detiver-se nas razões, nos motivos, nos produtos da política, haverá uma avaliação política. Se, concentra-se no mérito, no efetivo ganho da população, ocorrerá uma avaliação da PP. A avaliação política é feita pela política, que a transforme em ganho político para o governo(situação) sem os resultados forem positivos ou para a oposição, caso os dados revelarem deficiência. Já a avaliação da PP é feita pelo direito e afere a eficiência, eficácia e efetividade. A efetividade é o elemento que indicará o ganho político.

Nessa fase do ciclo o direito atua nas PP a partir dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência (RECK, 2023, p. 184), tendo como base o §16, do artigo 37 da constituição federal. Cabe ressaltar que além da eficiência, a avaliação afere a eficácia e efetividade. A nível de eficiência foca-se na execução das modelagens organizacional e decisória. Se foram corretamente utilizadas pelos implementadores, a partir do cotejo dos objetivos específicos, metas e planejamento, em relação aos processos e procedimentos necessários à aferição satisfativa do objetivo geral. Geralmente isso ocorre por intermédio do monitoramento ou avaliação *in itinere*. No tocante à eficácia, objetiva-se avaliar os efeitos da eficiência a partir da percepção do público alvo da PP. Quanto à efetividade, busca-se as mudanças reais e perenes advindas da realização do objetivo geral da PP.

Além da função principal a avaliação incide também na formulação das PP. Os resultados advindos da implementação, servem de base para possíveis correções e ajustes na PP. Nesses casos, o processo de reformulação pode ser feito na própria implementação, posteriormente ajustado o planejamento da formulação, forte o princípio da eficiência (exemplo mais claro vem a ser os ajustes na formulação advindos dos resultados da execução de uma PP pela burocracia a nível de rua). Entretanto, caso o resultado da avaliação da implementação indicar substancial desacordo com os princípios acima expostos, haverá necessidade de uma nova formulação. Nessas situações, a não satisfação do objetivo geral da PP torna-se um problema público, o qual gerará um novo agendamento e posterior formulação.

Em resumo, na avaliação à atuação da Política e do Direito, politicamente examina-se os resultados, para analisar principalmente o impacto e transformá-lo em um ganho político, muito utilizado como indicador político-eleitoral. Há maior incidência da avaliação política do que a avaliação de uma PP ou PPS em si. Na autorreferência há a avaliação política, através do monitoramento e substancialmente pela avaliação de impacto. Já a heterorreferência vem a ser avaliação da PP, quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade. O Direito avalia a execução de uma PP o/eu PPS em si, quanto aos aspectos formais (afere a eficiência e eficácia, através do exame dos processos, procedimentos e se estão de acordo com determinados princípios jurídicos) e materiais (efetividade, o nível de modificação perene no cotidiano informará o comportamento das condições sociais para o funcionamento de um direito (impacto)). A autorreferência é a avaliação da PP e/ou PPS, enquanto a heterorreferência fornece dados e legitima o nível para a avaliação política.

Atinente aos atores envolvidos na avaliação, o avaliador por excelência é o poder executivo, principalmente por que tem a função de implementador mais abrangente e especializada. Portanto, possui aparato técnico, instrumental, de pessoal e informações para realizar a avaliação. O poder legislativo através de sua função fiscalizadora também avalia PP, através de comissões, audiências públicas, corpo técnico legislativo, convocação de gestores. Utiliza como fonte de dados os

requeridos ao executivo e tribunal de contas.⁶⁷ Outro ator na avaliação vem a ser os tribunais de contas, principalmente no tocante aos exames de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência (RECK, 2023, p. 212/215)

Quanto ao poder judiciário, este não tem a função de avaliador, conforme o executivo, legislativo e tribunais de contas. Quando se ingressa como uma ação, cuja matéria é uma PP, o judiciário, para proferir a sua decisão efetuará uma avaliação sobre o tema. Nesse caso, a avaliação foca no não executado ou se executado foi de encontro com os objetivos específicos e metas da PP, prejudicando a efetivação do objetivo geral (realização de um direito fundamental, para a satisfação de uma necessidade a todos imposta, através do acesso a bens). Nesses casos, a avaliação judicial incidirá mais na reformulação e reimplementação da PP (RECK, 2023, p. 287/288).

Por fim, para melhor compreensão do “funcionamento” do acoplamento estrutural entre os sistemas Política e Direito e o “processamento” das PP e PPS como decisões político-jurídicas, em que pese já expostos ao longo dos tópicos sobre as etapas do ciclo, buscou-se delineá-los em um esquema, disposto no quadro abaixo.

⁶⁷ Através do instituto legislativo brasileiro – ILB o senado federal elaborou um documento para sistematizar a avaliação de PP nas comissões e incorporá-la ao processo legislativo e a rotina parlamentar. Para a construção do seu desenho estipulou os seguintes elementos: (I) seleção de tema de acordo com as competências regimentais de cada comissão; (II) designação de relator; (III) calendário de avaliação, composto por atividades de coleta de informação, oitiva de órgãos, organizações, atores relevantes e a elaboração de diagnóstico; (IV) execução do calendário; (V) elaboração e votação do relatório de avaliação, contendo (a) diagnóstico do desempenho, (b) recomendações do legislativo ao executivo, (c) recomendações feitas ao próprio parlamento, na forma de proposições legislativas (BRASIL, 2013, p. 25).

Quadro 03 – Estrutura do acoplamento estrutural entre os sistemas Política e Direito nas fases do ciclo das PP e PPS.

FASES DO CICLO	POLÍTICA	DIREITO
Definição do problema	Fase substancialmente política. “Chama a atenção do sistema político”.	Pouca ou nenhuma incidência. Exerce controle quando se abordam temas que afrontam a constituição (Exemplo: pena de morte ou trabalhos forçados).
Agendamento	Faz a seleção do evento e evidencia uma necessidade a todos imposta. Selecionado, transforma-se em problema público (agenda <i>setting</i>) (janela de oportunidade; espécies de agenda). A definição do problema público importa no agendamento político. Autorreferência (testa e força os limites). Heterorreferência (precisa de validação jurídica).	Reconhece e indica se o problema público selecionado pode ser ou não objeto de PP e/ou PPS. Se se enquadra em um direito. Age como controle (legalidade e constitucionalidade). Indica o que pode e como pode. Passado pelo crivo do direito há o agendamento jurídico. Autorreferência (enquadra ou não o problema público em um direito fundamental). Heterorreferência (reconhece que o problema público necessita de validade jurídica).
Formulação	Deliberação. Reconhece o problema público selecionado como relevante (não há garantias de realização). Busca selecionar as alternativas mais viáveis para a satisfação da necessidade social. Forte presença das ideologias políticas (deliberação, embate e acordos). Autorreferência (processo democrático). Heterorreferência (necessidade instrumentos jurídicos).	Fornece a estrutura formal (não necessariamente uma norma propriamente dita. Mas, quando envolve recursos, sempre haverá a incidência da legislação orçamentária) e material de uma PP ou PPS. Materializa o direito, que garantirá a satisfação na necessidade social a todos imposta Estrutura a eficiência (modelos organizacionais e decisórios, objetivos específicos, planejamento, metas e planos de ação), eficácia e efetividade. Autorreferência (quase todas as PP e PPS estão dispostas no texto constitucional (objetivo geral). Heterorreferência (reconhece que as PP e PPS, necessitam ser validadas).
Implementação	Promove a execução da PP ou PPS. Pode fazer alterações ao inicialmente planejado (gerar outro problema público e iniciar um novo ciclo). Há mudança ou consenso. Informa como haverá a implementação (exemplo: modelos <i>top-down</i> e/ou <i>bottom-up</i>). Autorreferência (a execução para a satisfação da necessidade a todos imposta). Heterorreferência (como e de que forma haverá a execução da PP ou PPS).	Estabelece o elo entre a satisfação da necessidade social a todos imposta e as condições sociais para o funcionamento de um direito. Indica quem executará (modelo organizacional responsável) e os procedimentos jurídicos (modelos decisórios) para tanto. Autorreferência (a forma e os meios para o acesso realização da PP e PPS). Heterorreferência (reconhece que a satisfação da necessidade social a todos imposta deve ser realizada).
Avaliação	Examina politicamente os resultados. Analisa principalmente o impacto, pois busca ganho político. O transforma em um indicador político-eleitoral. Incidência da avaliação política. Autorreferência (avaliação política, através do monitoramento e substancialmente pela avaliação de impacto). Heterorreferência (avaliação da PP).	Avalia a execução de uma PP e/ou PPS em si, quanto aos aspectos formais (afere a eficiência e eficácia, através do exame dos processos e procedimentos) e materiais (efetividade (nível de modificação perene no cotidiano informará o comportamento das condições sociais para o funcionamento de um direito)). Autorreferência (avaliação da PP e/ou PPS). Heterorreferência (fornece dados para a avaliação política).

Fonte: elaborado pelo autor.

Em conclusão ao presente capítulo, como as PP e PPS são substancialmente inerentes ao sistema Político, mas precisam do Direito para a produção dos seus efeitos, toda a sua construção tem forte carga política. Entre a definição do problema e o agendamento, o desenvolvimento é substancialmente político. O Direito nessas fases do ciclo tem pouca funcionalidade, justamente por que se está na fase decisória da transformação de um evento em problema público (seleção de alternativas), que definido vinculará toda a coletividade.

Necessita-se de maleabilidade e intencionalidade, as quais o Direito não oferece. Não decide diretamente sobre o problema, mas, sim as alternativas ao seu enfrentamento (validação). Por esse motivo, atuará com maior ênfase e de maneira equiparada à Política a partir da formulação, onde estabelecerá as expectativas de conduta e determinará a modelagem organizacional e decisória, com vistas à implementação e posterior avaliação. Entretanto, em nenhuma das fases a Política terá maior atuação ou alcance do que o Direito, mas primazia. Até a definição do problema, apesar das decisões serem políticas, já recebem o influxo Jurídico, como, por exemplo, se o evento com pretensão de tornar-se problema público vai de encontro ou não com a constituição e legislação infraconstitucional. PP e PPS são decisões político-jurídicas, ou seja, politicamente entabuladas em juridicamente delineadas, mediadas pela constituição.

Nesse contexto, incidem nas PP e PPS elementos do sistema Político, como as ideologias políticas, os partidos políticos, a decisão de votar e em quem votar. Também conferem ganhos políticos aos candidatos quando da disputa eleitoral, como no caso do presente estudo aos cargos eletivos do executivo do estado do Rio Grande do Sul, porquanto os candidatos podem utilizarem-na como capital político e instrumento para o convencimento. Por outro lado, há elementos do sistema do Direito, tais como as eleições, o voto e as determinações normativas para a disputa a cargos eletivos, sendo o depósito dos programas de governo requisito material à inscrição da candidatura aos cargos eletivos do poder executivo, nos quais tanto temas quanto as próprias PP e PPS estarão inseridas. Assim, importante analisar esses elementos, a começar ideologia e ideologias políticas.

3. DECISÃO POLÍTICA E IDEOLOGIAS: A CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

No capítulo anterior buscou-se estabelecer as premissas das PP e PPS como decisões político-jurídicas, cujo objetivo consiste na satisfação de necessidades sociais, garantidas pela realização de um ou mais direito social, no caso PPS, através do acesso a bens. Contudo, tais decisões sofrem o influxo das ideologias políticas, desde a definição do problema, seu agendamento (decisões eminentemente políticas), formulação, implementação e avaliação (decisões jurídico-políticas). Em que pese entender-se as ideologias e ideologias políticas como elemento sistêmico-político, há incidência, mesmo que indireta destas no Direito, por que a lei, quando posta, “carrega” consigo carga político-ideológica, haja vista os debates que se iniciam com a propositura de um projeto de emenda à constituição ou lei, medidas provisórias, findando no processo de aprovação.

Por esse prisma, as alterações normativas no texto constitucional e a edição ou criação de normas tem embutidas conteúdo político-ideológico. A inclusão do inciso XI, no §1º, do artigo 11, da lei 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, no qual se positivou a obrigatoriedade de inclusão dos programas de governo, tem por função determinar a inclusão das propostas defendidas pelos candidatos. Propostas estas com forte carga político-ideológica. Para essa temática, o primeiro subcapítulo terá como objeto o histórico, conceito de ideologia, a cisão entre esta e as ideologias políticas e a propositura de uma outra forma de abordagem: as ideologias políticas como elementos funcionais e contingenciais.

Além do exposto, serão analisados como se constitui a decisão política dos cidadãos na escolha dos candidatos ao um cargo eleitoral. Nesse aspecto, necessário ponderar se há ou não influência ideológica e político-ideológica na escolha do eleitor em quem irá votar, ou seja, qual o alcance e se existe escolha ideológica e/ou ideológico-política. Outro ponto importante reside na nas formas em que se afere as intenções de voto. De que maneira o eleitor constrói a sua decisão eleitoral. Isso pode ser verificado através das pesquisas eleitorais, sendo importante analisar as suas metodologias, qualitativas e quantitativas. Ou seja, de que forma as pesquisas elaboram abordagens para sondar referida decisão. Nesse aspecto, aborda-se as pesquisas e o eleitor como elementos funcionais do sistema Político e diferindo do

último outro elemento funcional: a opinião pública. Por fim, no último subcapítulo, a importância dos programas de governo para as eleições e o eleitor, bem como o que são essas peças jurídico-políticas.

3.1 Ideologia e ideologias políticas: uma diferenciação necessária

Inicialmente cabe uma observação: em que pese se estabelecerá o histórico e os conceitos sobre ideologia, se buscará demonstrar uma diferença entre a ideologia em si e as ideologias políticas. Isso se justifica, por que o assunto é demasiadamente amplo, devendo-se tomar cuidado com o entendimento subjetivo da ideologia como justificadora da ação. Além disso, apesar de não haver separação entre ambas nas pesquisas sobre o tema, a proposta é considerar que essa cisão dá contornos mais objetivos e materiais às ideologias políticas. Construiu-se essa proposta para melhor cotejo quando da análise dos programas de governo e documentos partidários, na construção do livro de signos, no quinto capítulo, e discussão dos resultados, no sexto capítulo.

Tão importante quanto saber o que é, vem a ser a que serve, ainda mais ao abordar-se ideologia. Estudá-la é uma tarefa complexa, haja vista as variantes nos entendimentos. Deve-se tomar cuidado em tentar apreendê-la em termos globais, universais, por que reunir a totalidade de condutas e posicionamentos em termos gerais e caracterizá-los como sendo ideológicos equivoca o entendimento (EAGLETON, 1997, 12/15). Para melhor compreender o desenvolvimento sobre o assunto, se estruturará esse subcapítulo em quatro tópicos: I – Histórico; II – Conceito de ideologia; III – Ideologias políticas; e, IV – Ideologias políticas como equivalentes funcionais e contingenciais.

I – Histórico: em uma perspectiva histórica, o enfoque é relativamente recente. Inicia no período pré-napoleônico, com Destutt de Tracy e tem o seu ápice nos postulados marxistas. Aliás, com o desenvolvimento e esgarçamento do pensamento marxista a abordagem da ideologia perde força, inclusive pregando-se o seu fim (LUHMANN 1962, p. 431). O histórico está na disputa da formação do significado dado ao termo, desde o seu entendimento inicial como uma ciência até a transformação e um conceito de conflito.

Trata-se de embates de discursos com vistas à apropriação do poder interpretativo (domínio da narrativa). Empregou-se o termo pela primeira vez no período antecedente à revolução francesa. Cunhado pelo filósofo francês Destutt de Tracy, indicava a construção de uma ciência interessada na análise sistemática das ideias e sensações. Na geração, combinação e consequência das mesmas (THOMPSON, 2011, p. 44/47). Tanto de Tracy quanto outros pensadores do iluminismo francês entendiam que as ideias e as sociedades se constituíam como fenômenos recorrentes e tinham a mesma categoria que as leis da natureza, pois seguiam determinados padrões (STRÅTH, 2013, p. 04/05).

A justificativa para tal objetivo estava no fato de, segundo de Tracy, inexistir a possibilidade de conhecer as coisas em si mesmas, mas apenas as suas representações, formadas por ideias e sensações. Supunha o homem como ocupante de um lugar privilegiado, capaz de nominar os objetos (aquilo que é) em representações, haja vista que o objeto em si nunca será conhecido, apenas a seu fenômeno (representação).⁶⁸ Para teoria sistêmica essa construção é um dos porquês a sociologia clássica não conseguir fazer frente a uma sociedade estruturada funcionalmente.⁶⁹

A ideologia deveria ser uma ciência positiva, útil e suscetível de exatidão. Como envolvia o conhecimento inicial do próprio conhecimento, teve como proposta ser a ciência primeira ou a ciência das ciências, base para a gramática, lógica, educação, moralidade, política, dentre outras. Possibilitaria o real conhecimento humano. Operaria e reestruturaria a sociedade de acordo com as necessidades e aspirações. Facilitaria o progresso dos afazeres humanos e garantiria a autodeterminação das pessoas (THOMPSON, 2011, p. 45/48).

Essa “intenção” aparentemente neutra, politicamente tinha íntima relação com o republicanismo francês, no qual de Tracy era adepto. Segundo o filósofo somente através do republicanismo haveria a possibilidade da ideologia se desenvolver e

⁶⁸ Cabe destacar que o alvorecer dos estudos sobre ideologia já se localiza na sociedade moderna.

⁶⁹ Atualmente a ideologia, apesar de não mais ser considerada uma ciência, em seu cerne é tida como linguagem, a qual gera uma ação. Não uma comunicação. Isso implica que a sua construção é substancialmente subjetiva. Esse entendimento reflete-se nas ideologias políticas, as quais apenas influenciam indiretamente a política e por consequência a construção de propostas, como as constantes nos programas de governo. Acredita-se que as ideologias políticas vão mais além. Servem objetivamente na construção de propostas de governo. Utiliza-se como exemplo a metodologia de análise de documentos, levando em consideração temáticas específicas, para a classificação político-partidária-ideológica na escala direita/esquerda, a qual será abordada no quarto capítulo.

auxiliar a sociedade, imbuindo-a de um espírito crítico e protegendo-a de arroubos autoritários e revolucionários (THOMPSON, 2011, p. 45). Com a ascensão ao poder, Napoleão passa a criticá-la duramente, por captar e entender que o conceito ia de encontro às suas pretensões de se perpetuar no poder. Apesar de justificativas diferentes, a concepção é a mesma, qual seja, a ação intuída.

Como forma de desacreditá-la a insere como fazendo parte do debate político e procura demonstrar que o seu conceito não era um corpo neutro de ideias para o estudo e reflexão social, senão uma visão com fundo político, portanto parcial. E mais, se constituía em uma visão metafísica, especulativa, distorcida, alienada da realidade política, cujo objetivo não estava em se tornar a ciência das ideias, mas as ideias em si. A ideologia passa da intenção de postular-se como uma ciência positiva e neutra para um conjunto de ideias abstratas, ridicularizada e desprestigiada, utilizada para demarcar inimigos políticos (STRÅTH, 2013, p. 04; THOMPSON, 2011, p. 46/47).

A partir desse momento a maneira com que age na autodeterminação racional humana, passa a ter dois vieses: a defendida por de Tracy, como uma verdadeira ciência, objetiva, imparcial, direta e explícita e outra subjetiva, indireta, implícita e oposicional (negativa): uma filosofia para pautar os princípios políticos e pedagógicos, com bases apenas abstratas. Essa última maneira passou a definir o conceito de ideologia (THOMPSON, 2011, p. 49). Aqui e em diante é vista sob uma perspectiva negativa, segundo a qual apartava-se da política, porque se embasava em um conjunto de princípios inertes da realidade. Algo neutro, sem serventia. Um apêndice, que não serve para nada, mas está ali. No século XX, após o final da segunda guerra mundial, levou-se ao extremo esse pensamento, tendo seu ápice com a queda do muro de Berlim.

Ao longo do tempo, tendo seu auge no republicanismo e a perspectiva de instituição da democracia, a visão napoleônica fomenta a emergência de correntes oposicionais, na qual a política embasava-se em programas e reivindicações, calcada em princípios abstratos, tais como liberdade, igualdade, progresso, dentre outros. O objetivo estava em combater ou defender direitos e privilégios. Percebe-se aqui o conceito como uma proposta orientada à ação, mas a partir de princípios gerais orientadores e objetivos a serem perseguidos. (STRÅTH, 2013, p. 09).

Mais recente, desde o final da segunda guerra mundial, com o surgimento e paulatino desenvolvimento na Europa do Estado de bem-estar social⁷⁰, este uma resposta capitalista ao comunismo, passa-se, aos poucos, a formular a ideia daquilo que se convencionou do fim da ideologia. Para os defensores dessa teoria a ideologia constitui-se, ao mesmo tempo, como cegamente irracional (retóricas e apaixonadas), superadas pelo capitalismo e excessivamente racionalista (sistemas conceituais como objetivo para reconstruir a sociedade de cima para baixo) (EAGLETON, 1997, p. 12/18). A bem da verdade, o fim dos ideais comunistas promoveu uma ideologia unidimensional, imperceptível, com pretensões apolíticas. Praticamente uma supra-ideologia: o capitalismo. A partir do momento em que se prega o fim da ideologia (isso é uma ideologia), na realidade instaura-se uma supra-ideologia⁷¹. A partir de então, praticamente todos os posicionamentos estão doutrinados, havendo poucas manobras para mudanças.

Contudo, não se pode confundir o fim da ideologia com a inexistência. É um elemento altamente complexo. Provoca constante irritação nos sistemas sociais, principalmente no político e econômico, os quais reconhecem-na, justamente para diminuir a sua complexidade. Em resumo, inexiste inexistir ideologia. Ou seja, o fim da ideologia é uma ideologia. Associar o fim com a inexistência “pasteuriza” o conceito e o seu movimento, tendo como finalidade esterilizar o debate e transformá-la apenas em um pensamento e não comunicação.

O término do embate entre os dois cânones ideológicos, capitalismo/comunismo, a inclusão de ideias socialistas no capitalismo, interesses da modernidade foram substituídos por interesses pós-modernos (ecologismo, identitarismo, puritanismo, antirracismo, cristianismo político), conhecidos como movimentos ideológico-sociais (EAGLETON, 1997, p. 11). Isso comprova a adaptação e a resposta dos sistemas sociais através de novas formas de comunicação, sendo

⁷⁰ O Estado de bem-estar social foi uma construção capitalista para inserir as necessidades sociais em seu bojo. Aqui surge o capitalismo-socialista europeu, onde os ideais eram socialistas, mas capitalistas quanto aos limites e formas de satisfação. Uma maneira de “dourar a pílula” para conter os postulados do leste europeu na Europa oriental.

⁷¹ Observação: apesar da teoria dos sistemas sociais compreender o capitalismo como uma especialização do sistema econômico, propõe-se aqui, mesmo que com todas as dificuldades na compreensão e apreensão dessa imponente teoria, e correndo-se o risco da complexidade, haver “ressonâncias” capitalistas nos sistemas político e jurídico e na moral (neste caso endogrupo (nós)-exogrupo (eles)). Quanto a essas considerações, não se adentrará em maiores especificidades, porque exige-se um estudo a parte, bem como não é parte fundamental do tema dessa pesquisa.

necessário debater os fundamentos ideológicos.

II – Conceito de ideologia: a conceituação de ideologia é uma caixa preta. Compreende uma variedade de fenômenos complexos. Ao mesmo tempo verdade e erro, universalidade e particularidade, sabedoria e ignorância (SARTORI, 1969, p. 398). A tentativa em delinear-la em um único movimento que abranja todas as nuances empobrece o entendimento e alcance, além de ser praticamente impossível⁷² (EAGLETON, 1997, p. 15). Contudo, para compreendê-la deve-se evitar a relação causa e efeito e substituí-la por meios e fins.

Um dos grandes desafios vem a ser defini-la, por que é objeto de estudo no tempo, principalmente nas áreas da ciência política, sociologia, psicologia e comunicação. Se o prisma for a análise de um sistema de crenças, a ideologia constitui-se como uma forma de cognição social e deve-se estudá-la sob o enfoque da psicologia social. Se a análise focar no discurso e na comunicação, a importância será discursiva.⁷³ Por seu turno se, se for analisar grupos, o uso e o desenvolvimento ideológico a explicação disso advirá da sociologia e ciência política. (DIJK, 2015, p. 54).

Normalmente, surgem em períodos de crise, onde a visão dominante não mais é capaz de sustentar a realidade. Não consegue satisfazer as necessidades emergentes. Tem potencial para uma transformação total ou parcial da sociedade

⁷² Para demonstrar essa variação interpretativa e conceitual de ideologia, Eagleton (1997, p. 19/20) elencou 16 significados diferentes que o termo é empregado na literatura, a saber: I – processo de produção de significados, signos e valores na vida cotidiana; II – conjunto de ideias característico de um grupo ou classe social; III – ideias que permitem legitimar um poder político dominante; IV – ideias falsas que contribuem a legitimar um poder político dominante; V – comunicação sistematicamente deformada; VI – aquilo que facilita uma tomada de posição ante a um tema; VII – tipos de pensamento motivados por interesses sociais; VIII – pensamento de identidade; IX – ilusão socialmente necessária; X – união de discurso e poder; XI – meio para que os agentes sociais dão sentido ao seu mundo, de maneira consciente; XII – conjunto de crenças orientadas à ação; XIII – confusão da realidade fenomênica e linguística; XIV – fechamento semiótico; XV – meio indispensável pelo qual pessoas expressam em sua vida suas relações em uma estrutura social; e, XVI – processo no qual a vida social se converte em uma realidade natural.

⁷³ Com base na morfologia, emprega-se o sufixo –ismo, dentre outros usos, para designar movimentos ideológicos. Nesse sentido, se um radical seguido desse sufixo for empregado em um contexto de lutas sociais, correntes políticas, nominará uma ideologia (MICHAELIS, 2025).

(BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p. 588).⁷⁴ Isso explica ser um sistema de crenças e valores compartilhados, lentamente adquiridos, com a finalidade de pautar, conformar, compartilhar e sedimentá-los, para orientar as ações sociais e políticas (DIJK, 2015, p. 54).

Uma forma de identificação entre as pessoas pertencentes ao mesmo grupo. Inexiste, portanto, ideologia pessoal, mas o seu nascituro pode advir de uma individualidade. Não se nasce com ela, mas sim se a adquire. Somente será considerada como tal quando for aceita e compartilhada coletivamente e influenciar a coletividade. Pode ser interpretada como um sistema socialmente compartilhado, adquirido de forma lenta, se apresentando relativamente estável.⁷⁵

Por orientar condutas, molda atitudes e discursos, bem como cria estereótipos, preconceitos aos diferentes, tendendo a polarização. Mas de que forma as condutas são compartilhadas e aceitas? Através de modelos mentais, definidos como representações incorporadas e subjetivamente experienciadas. Ações e situações ligadas à memória episódica e de longo prazo. Nesse contexto de representações mentais que uma ideologia é aceita. Modelos mentais baseados em ideologias possibilitam a vivência ideológica, servindo para fonte de ações individuais e também coletiva. Possibilita aos componentes atuar como membros e no interesse do grupo (DIJK, 2015, p. 55,56).

⁷⁴ Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 588) em seu estudo sobre ideologia cita nove traços característicos que as identificam: I – uma formulação explícita; II – um alto grau de integração e de solidez sistemática, obtida através de uma concentração apoiada em algumas proposições cognitivas e valorativas; III – o destaque da própria diversidade (em vez da similaridade), a respeito de outros sistemas de crenças e de outras Ideologias; IV – a resistência às inovações do sistema ideológico e a tendência a negá-las ou a diminuir-lhes o significado; V – a imperatividade com a qual a Ideologia exige a obediência no pensamento e na conduta de todos os que a ela aderem, e a própria atuação prática; VI – uma forte carga emotiva que acompanha tanto a promulgação quanto a aceitação e a aplicação da Ideologia; VII – o consentimento completo exigido a todos os que a ela aderem; VIII – o caráter autoritário que os seguidores reconhecem à sua promulgação explícita; e, IX – o nexo com qualquer forma de associação coletiva, com a finalidade de manter a disciplina entre os aderentes e de traduzir em realidade o sistema ideológico.

⁷⁵ Os elementos formação e construção podem ser verificados nos debates dos constituintes, originários e derivados, disponíveis nos sites do congresso nacional.

Para se perpetuar no tempo, de maneira lenta evolui para adaptar-se a novas situações. Como forma a identidade de um grupo, se mostra em um esquema binário endogrupo/exogrupo⁷⁶. Dessa forma, grande parte das ideologias são desenvolvidas e utilizadas ante a outros grupos, geralmente apresentado o exogrupo de maneira negativa, polarizando a relação. Ocorre por meio de uma avaliação moral, cujo mesmo valor pode ser interpretado por diferentes ideologias, como a liberdade (de expressão, de mercado, de imprensa, de cátedra, dentre outras) (DIJK, 2015, p. 54/55).⁷⁷

No entanto, não guarda relação como sendo qualquer posicionamento, simplesmente porque motiva-se por interesses, crenças e valores. Tal motivação deve ser contextualizada. Outra situação simplista é uma pessoa supor que qualquer pensamento seu motiva e condiciona-se por interesses ideológicos. Novamente, necessário compreender os condicionantes conjunturais, estruturais e implícitos. Se um conjunto de ideias dominantes pudesse ser considerado como ideológico dominante, então haveria a possibilidade de descrever as próprias opiniões como ideológicas, sem considerá-las o quanto são verdadeiras ou falsas (EAGLETON, 1997, p. 17).

Seguindo o autor, também não se considera como ideologia um conjunto rígido de ideias (EAGLETON, 1997, p. 18). Em resumo, impossível ou no mínimo errôneo compreender o significado sem analisar e consultar o entendimento em um determinado contexto social e histórico. Analisar aquilo que a psicologia social determina de motivos sociais, principalmente a questão do pertencimento (desejo de manter ligações estáveis e significativas como os outros), auxilia a compreender o que

⁷⁶ Aronson e Aronson (2023, p. 49/50), ao abordarem a teoria da identidade social, explicam que a relação endogrupo-exogrupo é parte da evolução do cérebro social, que moldou a mente humana para ser tribal, a qual categoriza os indivíduos no esquema “nós” e “eles”. Nesse esquema, automaticamente o cérebro leva os pertencentes do mesmo grupo (nós-endogrupo) a analisar mais as diferenças do que as semelhanças com outro grupo (eles-exogrupo). Ante a esse prisma, percebe-se que as ideologias fazem parte desse esquema ou, no mínimo, utilizam-no.

⁷⁷ Os acirrados e extremistas embates atuais podem ser analisados através da teoria da identidade social, nos esquemas nós-eles. As tensões tendem a não arrefecer porque o cerne radica-se no pertencimento, onde o indivíduo sente validada suas condutas e pensamentos pelo coletivo (nós), constituindo-se como uma certa agressão moral posicionamentos em contrário (eles). Sob tal perspectiva, raras são as mudanças. Apesar de presentes no contexto político, nessa pesquisa compreende-se que não podem ser caracterizados como enfrentamentos ideológico-políticos e sim ideológico-morais. A política é um ambiente de embates de ideias e ideais, até certo ponto caótico, no esquema governo(situação)/oposição, onde sempre há espaço para o convencimento e os consensos, algo refratário nos choques ideológico-morais. Estas podem até constar nos programas de governo, mas têm pouca densidade para materialização, execução ou manutenção, haja vista a contundente atuação da opinião pública e dos grupos de interesse, comumente observáveis nas construções ou modificações de PP e PPS. Servem mais como cálculo político-eleitoral.

vem a sê-la (ARONSON E ARONSON, 2023, p. 53).

Portanto, em uma perspectiva mais geral, a ideia mais aceita sobre ideologia tem a ver com a legitimação no poder, mais precisamente o de uma classe ou grupo social dominante. O seu processo de legitimação envolve pelo menos cinco estratégias: I – promoção de um sistemas de crenças compatível com o poder dominante; II – naturalização e universalização dessas crenças a ponto de torná-las óbvias e de tão óbvias imperceptíveis no contexto social; III – estereotipar, criticar e tornar caricatas ou perigosas ideias contrárias; IV – excluir formas opostas potencialmente vetoras de poder; V – obscurecer a realidade social de forma a favorecer o poder dominante (EAGLETON, 1997, p. 19).⁷⁸

A ideologia, pura e simplesmente, não pode ser considerada como política. Deve pertencer ao sistema político. A definição proposta aqui caracteriza-la como pertencente ao entorno. Não é um agir comunicativo. Mais uma questão moral. Utiliza-se como exemplo os acirrados e extremistas embates atuais, no esquema nós-eles. As tensões tendem a não arrefecer porque o cerne radica-se no pertencimento, onde o indivíduo sente validada suas condutas e pensamentos pelo coletivo (nós), constituindo-se como uma certa agressão moral posicionamentos em contrário (eles). Sob tal perspectiva, raras são as mudanças.

Apesar de presentes no contexto político, nessa pesquisa compreende-se que não podem ser caracterizados como enfrentamentos ideológico-políticos e sim ideológico-morais. A política é um ambiente de embates de ideias e ideais, até certo ponto caótico, no esquema governo(situação)/oposição, onde sempre há espaço para o convencimento e os consensos, algo refratário nos choques ideológico-morais. Na política a ideologia é um elemento que garante o embate, mas, também, os consensos. A ideologia, em que pese ser reconhecida pela Política, têm pouca densidade para materialização, execução ou manutenção de, por exemplo, PP e PPS. Servem mais como cálculo político-eleitoral.⁷⁹

⁷⁸ Em uma perspectiva crítica, essas cinco estratégias servem, também, para questionar própria dominância, neste sentido: I – promover o que e para quem? II – naturalizar e universalizar quais crenças e porquê? III – estereotipar quais ideias? IV por que excluir formas opostas? V – qual é o poder dominante?

⁷⁹ O famoso jogar para a torcida.

A abordagem até agora buscou demonstrar os movimentos que buscam analisar como o conhecimento do homem pode ser (ou é) ideologicamente condicionado. O que se discutirá a partir de agora é a ideologia sob o enfoque da política e sua modificação de uma ciência positiva, que estudava as ideias, para um conjunto de princípios sobre a sociedade e governo e o afastamento do seu significado “puro”.

Em conclusão, ideologia é vetor de condicionamentos necessários à manutenção de especialização. Objetiva instruir, condicionar a sociedade a se autocondicionar, a manter uma ordem social posta. Com exceção da corrente revolucionária, como a de Marx e Engels, que intenta uma nova estrutura social, a ideologia movimenta-se no interior da ordem posta. Pelos motivos acima expostos, busca-se desenvolver e justificar o porquê fazer uma cisão entre ideologia (gênero) e ideologias políticas (espécie).

III – Ideologias políticas: as ideologias políticas tiveram seu nascituro no final do feudalismo e início do capitalismo industrial. Intentaram compreender as experiências na sociedade industrial. As primeiras correntes razoavelmente definidas foram o conservadorismo (defesa dos direitos da aristocracia e nobreza), o liberalismo (defesa do individualismo e contenção do Estado) e o socialismo (defesa de uma sociedade calcada na igualdade e solidariedade) (HEYWOOD, 2010, p. 16). Para Strâth (2013, p.01) o seu histórico conceitual como pressuposto a política nas sociedades democráticas, sendo que as ideologias, nestas, partem de determinadas premissas chaves como democracia, liberdade, solidariedade, bem-estar, dentre outras. Como o sistema político desenvolve-se ante a uma relação binária, governo(situação)/oposição, e levando em consideração de diferentes, muitas vezes antagônicos caminhos (ideologias políticas), tanto à execução quanto à materialização, por exemplo, de PP e PPS, abre-se um leque de possibilidades (pode ser de uma forma ou de outra).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 544) a definem ideologias políticas ante a um significado fraco⁸⁰. São sistemas de ideias conexas com a ação, calcados em princípios explícitos, definidores do escopo, da organização, das fronteiras da política. Fazem um enlace comunicativo: oferecem uma explicação do passado, um

⁸⁰ Empregam o termo “fraco” para informar um conceito neutro “[...] que prescinde do caráter eventual e mistificante das crenças políticas” (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO; 1998, p. 544).

entendimento do presente e uma visão do futuro. Têm como objetivo manter um grupo ou partidos engajados na luta social e política. Os autores fazem uma distinção entre I – ideologias partidárias (têm como função organizacional e a busca pelo consenso para tipos específicos de linhas políticas); e II – ideologias legitimantes (objetivam sustentar ou contestar o regime político vigente e o direito de governar dos governantes)⁸¹; e, III – ideologias comunitárias (visam modificar ou manter a comunidade política)⁸².

Marx e Engels deram a sua contribuição no debate conceitual. Inicialmente criticaram os jovens Hegelianos e a sua doutrina teórica, mais subjetiva e menos prática. O contato inicial de Marx com os escritos de ideólogos franceses, dentre eles de Tracy e os embates deste com Napoleão, serviu de base para uma visão crítica ao conceito na Alemanha, cujo entendimento, corolário a de Tracy, era o de que o embate sobre a realidade se dava no campo das ideias e as suas mudanças ocorreriam ante as modificações das próprias, sendo capazes de alterar a realidade (THOMPSON, 2011, p. 50). Luhmann (1962, p. 435) faz crítica semelhante. As ideologias não devem se radicar no campo das ideias. São um construto histórico a acompanham as mudanças sociais. Não são substância, mas uma síntese coordenada que organiza outras formas de referência (LUHMANN, 1962, p. 435). Em outras palavras, as ideologias existem, não são apenas ideias. Fazem parte da contingência, dotadas de sentido, justificam ações enquanto comunicação.

Para Marx e Engels, esse conceito constituía-se uma doutrina teórica, a qual entendia as ideias como eficazes e autônomas, sem nenhuma conexão com pressupostos materiais, quais sejam I – determinação social da consciência (as formas de consciência dos seres humanos são determinadas pelas condições materiais de vida); II – a divisão do trabalho (o trabalho mental ser independente e autônomo sem levar em consideração que está intimamente ligado às condições materiais. Resulta em uma divisão trabalho material-trabalho-mental. Gera uma ilusão de autonomia); e, III – o estudo científico do mundo social-histórico (as doutrinas e atividades teóricas constituintes da ideologia devem ser estudadas cientificamente, sob uma perspectiva da sociedade e da história e substituídas (THOMPSON, 2011, p.

⁸¹ O movimento político-social das diretas-já, a assembleia nacional constituinte e a promulgação da constituição de 88 servem como exemplos de ideologia legitimante.

⁸² Bandeiras defendidas por movimentos sociais são afetadas a essa caracterização político-ideológica.

51/53). Marx e Engels foram críticos ao conjunto da produção social (modelo) capitalista. Compreendiam a economia como capaz de influenciar e condicionar a dinâmica social como um todo.

A partir desses pressupostos, para eles a ideologia, e as ideologias políticas corolárias, era um mal-entendido. Desligada da realidade prática (empírica). Impedia a emancipação das classes oprimidas. Essa separação culminava em especulações abstratas, fantasiosas e imaginativas. A interpretação ideológica não teria estofa para determinar a vida e a história humanas. Mas, o que seria capaz de mudar a vida e a história humanas? O conceito de classe. Justamente nesse conceito que continha, de forma subjetiva, incrustado o real sentido: a dominação de classe. Portanto, a definição de classe pressupunha a dominação e poderia determinar que ideologia constituía-se em um instrumental para dominação, onde a classe que tem a força material na sociedade possuía, também, a força intelectual dominante. Através da expressão “força intelectual dominante” entende-se as ideologias políticas como elementos materiais racionalizados e manifesto sob a forma de comunicação. Não um pensamento, que podem ser, e são, condicionados, mas não ao ponto de justificar decisões político-jurídicas. Necessário entender as ideologias políticas como uma “força” material e não somente subjetiva.

Os detentores das condições materiais (poder) tinham a capacidade de impor suas ideias como dominantes e, assim, objetivavam controlar e legitimar as relações de poder. Nesse contexto, a ideologia expressava, em um determinado período histórico, os interesses das classes dominantes, na medida que buscavam manter a dominação.⁸³ O entendimento sobre as considerações cunhadas por Marx e Engels denotavam uma visão negativa, estabelecendo uma concepção polêmica de ideologia (STRATH, 2013, p. 11; THOMPSON, 2011, p. 54).⁸⁴

⁸³ É possível compreender que quando Marx e Engels referiam-se à interpretação social e histórica tendo como condicionante a ideologia e, a partir disso, dando interpretações abstratas, fantasiosas e imaginativas da realidade, informavam a distorção ideológica da própria realidade social e histórica. E, se esta se portava de maneira condicionada e a política como parte dessa realidade, comportava-se da mesma forma.

⁸⁴ Na realidade a ideia aparentemente estéril de entender a ideologia como ligada ao campo das ideias e capaz de mudar a realidade, de estéril não tinha nada, porque o conceito de ideologia está ligado diretamente em querer condicionar a interpretação.

Posteriormente, já na seara da economia política, ao criticarem o modelo de produção capitalista, especializaram os seus postulados. Além de sustentarem as bases sobre as críticas às ideologias dominantes, instrumentalizaram as condições que alicerçaram o capitalismo. Qualquer sociedade possui níveis articulados para uma determinação específica (conjunto da produção social e econômica), disposta em padrões inter-relacionados: infraestrutura (base econômica) e a superestrutura, por sua vez dividida em jurídico-política (direito e o Estado) e ideologia (religiosa, jurídica, moral, política, dentre outras). A infraestrutura determinava a superestrutura, ou seja, o modelo econômico era base e, ao mesmo tempo, legitimava-se pela da superestrutura. Para Luhmann, Marx foi um dos que mais conseguiu elaborar uma teoria que explicasse a sociedade como funcional. Independentemente da cultura e linguagem tinham a mesma dinâmica. Contudo, o erro de Marx radicou em condicionar todo o seu manancial teórico substancialmente no sistema econômico.⁸⁵ Segundo Luhmann (1962, p. 431, 442) a teoria marxista esquematizou o mundo dos bens sociais de tal forma que todos os meios de progresso econômico se tornam justificáveis. Contudo, a ordem de produção e a satisfação das necessidades foram definidas de forma muito restrita.

Condicionava de maneira subliminar o viver e querer social, já que a infraestrutura estabelecia as condições materiais de vida. Alterava a forma de satisfação das necessidades sociais, de qualitativa para quantitativa. Estabelecia a alienação. O homem enquanto ser social não escolhia a ideologia, mas a tinha como sua, já que aquela agia em níveis não racionais. A essa formatação, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 747) denominaram de falseamento ideológico: os valores dos detentores do poder é encoberto e mascarado por interesses, para atuar como uma consciência social. Introjeta-se em valores sociais já sedimentados.

A dinâmica age em duas instâncias de interesses: I – de curto prazo: positivo aos detentores do poder. Busca a conservação e obtenção de vantagens. Negativo aos dominados;⁸⁶ II – de longo prazo: escasseia (esconde) fatores que poderiam favorecer mudanças de e no poder (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p. 747/748). A política, como tem componente ideológico, tem por finalidade sedimentar

⁸⁵ O capitalismo não se constitui em um sistema social funcional, muito menos a sociedade como um todo, mas o desenvolvimento funcional, um estágio, do sistema econômico (BACHUR, 2020, p. 88).

⁸⁶ Por negativo deve-se entender que a mudança da ordem posta seria extremamente danosa aos próprios dominados.

valores voltados à ação, enquanto comunicação, condizentes com a infraestrutura. Para Marx e Engels a ideologia (política) se constituía como um obstáculo à emancipação.

Em que pese a ampla discussão sobre Marx, os seus críticos não atingiram o cerne do argumento marxista (um sistema social global eminentemente econômico-político). Para combater uma teoria não se pode partir de situações específicas, causais, mas sim as suas limitações (as definições restritas para a crítica ao capitalismo: modo de produção e satisfação de necessidades). O sistema político reconhece a ideologia. Ao reconhece-la, transforma em elementos funcionais e contingenciais (ideologias políticas), fruto do acoplamento estrutural e das constantes irritações provocadas.

Conforme Luhmann (2016, p. 42), nas democracias ocidentais há uma supracodificação, também binária, que se utiliza do código governo(situação)/oposição para ocupar cargos de maior envergadura administrativa, também denominados de cargos políticos (parlamento e governo), revelando a existência permanente de mais de uma alternativa ao exercício do poder político. Tais alternativas são grupos (partidos políticos) aptos a tornarem-se governo ou uma alternativa, oposição, a democraticamente substituí-lo. Busca influenciar o exercício do poder político. Mas, exercer o poder político necessita de uma decisão antecedente, qual seja, a eleição. É nesse ponto que as ideologias políticas se bifurcam em esquerda e direita, competindo entre si como melhor alternativa. Nesse sentido, no plano formal, há o código político-ideológico direita/esquerda.

Arteaga (2018, p. 19) destaca que, nesse ponto, o código governo(situação)/oposição deriva do código direita/esquerda, cujo resultado é obtido em uma decisão antecedente, qual seja, a eleição. O conceito de ideologias políticas se estrutura como uma decisão, processo constante de eleição das alternativas políticas mais viáveis ao cenário apresentado (decisão de decidir), relativamente estáveis e contingenciais, formadas pelo código direita/esquerda, cuja finalidade está em transformar a incerteza em risco. Mesmo que atualmente a ideologias políticas direita/esquerda estejam bastante desgastadas, isto será melhor abordado no subcapítulo 4.3, sempre haverá esses dois polos, não mais como blocos bem definidos e sim influenciadores de posicionamentos relativos temas políticos

específicos. A partir do exposto, sugere-se um conceito sistêmico-funcional de ideologias políticas.

IV – Ideologias políticas como equivalentes funcionais e contingenciais:

objetiva-se com esse tópico elaborar apontamentos para propor uma releitura de ideologias políticas, embasado nos elementos sistêmicos equivalentes funcionais e contingência. Apontamentos por que é uma proposta a uma nova abordagem conceitual-ideológica, aliada à alta complexidade da teoria luhmanniana, ao tempo necessário para um desenvolvimento mais acurado e às limitações do pesquisador. É um assunto instigante, o qual tem potencial para gerar vindouras pesquisas. Importante destacar que a exposição desse tópico estará circunscrita ao sistema social Política.

Em que pese Luhmann em seu texto se referir a ideologia como um conceito mais amplo, deve-se entender, nesse tópico, a expressão como sinônimo de ideologias políticas. Justifica-se isso por que não há interferência de sentido. Localiza-se em um sistema específico, porquanto o assunto é mais afeto a tal, haja vista ser um elemento objetivo deste. Tem ligação com a influência direta no código e meio de comunicação simbolicamente generalizado político. Antes de mais nada cabem estas considerações: entende-se ideologias políticas como comunicação política e não linguagem política. Possibilita a redução da complexidade e organização das expectativas. A mesma não está na “cabeça” das pessoas.

É um padrão de comunicação. Sua função sistêmica é a de legitimação, não sendo necessária em si mesma, mas uma construção histórico-social. Auxilia ao sistema político a manter sua coesão, adaptação de suas formas de comunicação e as transformações ao longo da história. Em uma sociedade funcionalmente diferenciada inexistente uma ideologia política, mas várias, competindo entre si (equivalentes funcionais).

A formulação estabelecida por Luhmann (1962)⁸⁷ centrou-se na formação da consciência sobre ideologia e, por consequência, o seu conceito. Conceito, em que pese defina o que é, deve ir mais além. Precisa compreender como é e também qual a serventia de algo em uma realidade prática, ou seja, se algo existe, existe no mundo real, é objetivo. Portanto, se os sistemas sociais existem, são reais, e as ideologias políticas são elemento sistêmico, logo, são igualmente reais, objetivas.

Para tanto, Luhmann estabeleceu uma discussão entre verdade e ideologia. Ao fazer isso criticou e demonstrou a própria verdade como uma ideologia. Em outros termos, a ideologia de verdade. Refutou o conceito como sendo uma única verdade, subjetiva, ideal, o que importa a exclusão do não-ser do ser; elaborou uma análise funcional, para refutá-la e, com isso, a não exclusão do não-ser do ser; e, propôs a substituição do esquema causa/efeito por meios/fins (LUHMANN, 1962, p. 434, 436/437), ou seja, elementos (meios) para decisões (fins). Toda a exposição feita, principalmente no item III, conceituou a ideologia política em várias nuances: como significado fraco, significado crítico, defesa de valores e ideais, concepção polêmica (doutrina ideológica). No entanto, em todas as elaborações, direta ou indiretamente, objetivam justificar condutas (ações).

Mas, não discutem a formação da consciência ideológica. Luhmann (1962), em que pese a época também compreendê-la como justificadora da ação, parte da formação da consciência ideológica como uma construção da verdade sobre ideologia. No entanto, segundo o autor, a até então discussão aparentemente estava esgotada (LUHMANN, 1962, p. 431). Esse esgotamento conceitual serviu como uma justificativa do porquê o tema não ser mais abordado como outrora, pregando-se o seu fim, nesse caso, como significado de encerramento das reflexões. Justamente por isso entendeu ser possível uma nova abordagem e a reformulação do tema.

⁸⁷ Luhmann abordou periféricamente o tema. Em 1962 o autor elaborou um artigo especificamente sobre o assunto. Como a época a sua teoria estava em desenvolvimento, não escorou a pesquisa nos seus conhecidos postulados teóricos dos sistemas sociais autopoieticos e fechados operacionalmente. Tematizou nos sistemas abertos, estes justificadores da ação. No caso da ideologia, como um fator voltado à explicar e justificar determinadas condutas (ações). Determinadas condutas, porque nem todas necessitam explicações ou justificativas. A sua proposta intentou dar uma nova ótica sobre ideologia e, com isso, redefinir o seu entendimento, com algo objetivo e real, que se transforma ao longo da história.

As ideologias formam, evoluem e alteram-se a partir de uma construção social, dinâmica e complexa, ligada principalmente a fatores econômicos, políticos, jurídicos e históricos. É uma síntese coordenada de possibilidades variadas com função orientadora e estabilizadora de expectativas, objetivando um fim, qual seja, a solução de um problema (LUHMANN, 1962, p. 431/433). A referência a outras possibilidades constitui a sua identidade. Portanto, é uma escolha e não imposição. Inexiste ideologia inata. Não sendo uma substância, essência, mas sim uma síntese coordenada de possibilidades para a solução de problemas, caracteriza-se com um equivalente funcional. (LUHMANN, 1962, p. 435). A resolução de um problema pode ser de uma, mas, também, de outra.

Assim, inexiste ideologia (política), mas, sim ideologias (políticas). Cada uma procurará a resolução de um mesmo problema apontando caminhos diferentes. Conforme Luhmann (2016, p. 73) a relação entre problema e a resolução de problema não se dá por si, mas através de equivalentes funcionais (um problema foi resolvido de uma maneira, mas poderia ser de outra). Ideologias políticas como o liberalismo, conservadorismo, socialismo são todas equivalentes funcionais, pois fornecem distintas estruturas (valores, diagnósticos, propostas) para o funcionamento social.

A partir da constatação que nenhuma ideologia (política) é “natural”, mas um o resultado de processos constantes de seleção, pressão seletiva, os quais poderiam ter implicações diversas se tomados de outras formas, são construções contingentes. Contingente não é algo necessário, nem impossível. Pode ser como é, muito embora exista a possibilidade de ser de outra maneira. Um possível-ser-de-outra-maneira, sempre assentada na realidade do mundo (LUHMANN, 2016, p. 128/129). A partir disso, compreende-se as ideologias políticas também como contingenciais, desenvolvendo-se como equivalentes funcionais.

Entende-se que caracterizá-las como equivalentes funcionais-contingenciais têm o potencial para demonstrar que não são um fim em si mesmas, dogmáticas, mas respostas à complexidade social. Substitui-se o questionamento de qual é a verdadeira, por qual pode oferecer a resolução mais adequada para um problema real e atual, bem como compreender os motivos pelos quais uma pode ser substituída por outra. Auxilia na investigação das funções das narrativas ideológicas. Qual identidade constrói. Quais as soluções para os problemas buscam resolver e se contrapor as narrativas que propalam o fim da(s) ideologia(s).

Ao integrá-la como um elemento do sistema social Política, pode servir como um marcador para demonstrar as modificações e evoluções desse sistema. Em que pese sempre o seu código ser governo(situação)/oposição, possibilita maior entendimento sobre os movimentos desses dois lados do código (direita/esquerda). Em paulatina modificação, contingência, tendo seu ápice no final da década de 1980 e início da década de 1990, as outrora ideologias bem demarcadas foram substituídas por posicionamentos ideológicos temáticos (ecologismo, racismo, antirracismo, identitarismo, dentre outros), advindos de interesses difusos pós-modernos. Exemplo desse posicionamento foi a formação dos movimentos sociais e o constante descrédito dos partidos políticos. Aliás, esses posicionamentos ideológicos, equivalentes funcionais contingenciais, demonstram uma clara evolução do sistema político, pois as reconhece como assunto político e compreende que tais gravitam ao redor do código, sem posição específica. Como se propôs a separação entre ideologia e ideologias políticas e a sugestão de uma nova forma de abordagem, importante conceituar. Conforme abordado no capítulo anterior, a conceituação deve ser genérica o suficiente para sua replicação e críticas. Assim, ideologias políticas são é uma condição que condiciona à ação, um agir comunicativo. Elementos funcionais mais ou menos estáveis no tempo, ante a assuntos de interesse coletivo relevantes, sempre contingenciais.

Ao se analisar as ideologias políticas como equivalentes funcionais contingencias buscou-se trazer uma ótica material, objetiva, para um assunto tratado como um elemento subjetivo. Entende-se que elaborar essa temática apenas de maneira subjetiva tem poucas condições para justificar as construções (decisões) políticas e, também, as jurídicas. Compreende-se que para ser possível analisar os conteúdos político-ideológicos ou, no mínimo, os seus contornos, inseridos em PP e PPS (decisões político-jurídicas) somente ante a uma análise estruturada se consegue. Não se pode conceber a formulação e elaboração de uma PPS em matéria, por exemplo de habitação, sem a presença de ideologias políticas. Conforme se exporá com maiores detalhes no subcapítulo 4.3, as informações político-ideológicas embasam-se em temas específicos, materiais. Se, se buscar nos posicionamentos políticos em um projeto de lei, sem desconsiderar a ideologia-moral, é possível perceber as políticas. Da mesma forma nos programas de governo e documentos partidários. Na perspectiva adotada e proposta nessa pesquisa, politicamente deve-

se evitar análises puramente ideológico-subjetivas.

Outro aspecto a observar localiza-se no plano da escolha do eleitor no candidato que irá votar, mais precisamente se há influência ou não ideológica e político ideológica na decisão e se houver qual o nível de incidência. Existe no Brasil o voto ideológico e político-ideológico? O próximo subcapítulo abordará a temática.

3.2 Não é opinião pública: há influência político-ideológica no voto?

Analisar a relação entre política-ideológica e voto, voto ideológico, ou seja, se há alguma influência e se sim até que ponto, é feita através de pesquisas de “opinião pública” eleitorais, que utilizam métodos qualitativos ou quantitativos, em sua grande maioria quantitativos. Isso se explica, pois pesquisas de “opinião pública” eleitorais quantitativas transformam os dados em números (procuram quantificar), comumente expostos em indicadores e índices. As qualitativas revelam informações descritivas e aprofundadas, colhidas por meio de opiniões, motivações, experiências, dentre outras fontes (focam no “porquê” e no “como”).

Tanto as quantitativas quanto as qualitativas analisam um recorte espacial-temporal, ou seja, são um retrato de uma cena, cujo filme é a eleição. Não podem ser consideradas como vetores de respostas e sim tendências. Entretanto, mesmo que busquem aferir ou inferir a relação ideologia política-voto, dentre outras, não podem e não devem (nem tem como) analisar todas as nuances, possibilitando controlar os vieses. Fundamental delinear-las bem.⁸⁸ Os principais elementos delineadores são: o tamanho da amostra, o alcance, o tipo de questionário utilizado, a elaboração dos questionamentos, o recorte socioeconômico, a idade, a raça e o sexo. As tendências reveladas são sempre complementares e sucessivas. Daí o porquê agrupadas em rodadas, ondas, séries. Portanto, pesquisas de “opinião pública” eleitorais serão sempre contingenciais e funcionalmente equivalentes.

⁸⁸ Luhmann (2009, p. 10/13), ao tratar sobre a função político-sistêmica opinião pública, destaca que para a construção de temas (alternativas) hábeis a serem válidas no processo de seleção da melhor alternativa (decisão), necessária a diferenciação de regras de atenção e regras de decisão (quanto a isso será melhor abordado no decorrer do texto). Sugere em investigações empíricas, pesquisa eleitoral, uma observação ocasional da cena política, a distribuição da atenção na formação dos temas. Para tanto, elenca algumas regras: nítida prioridade de determinados valores; crises ou sintomas de crises; posição social do emissor de uma comunicação; sintomas de sucesso político; novidade do acontecimento; dores e seus equivalentes provocados pela civilização.

Feitas essas considerações, o presente subcapítulo, de agora em diante, está estruturado da seguinte forma. I – diferença entre opinião pública e opinião do eleitor; II – metodologia qualitativa II.I – entrevista de profundidade e II.II – grupos focais); III – metodologia quantitativa; e, IV – a influência ou não da ideologia-política no voto.

I – diferença entre opinião pública e opinião do eleitor: é importante pontuar que a denominação “opinião pública” utilizada em pesquisas nada tem a ver com o seu sentido. O correto é pesquisa eleitoral ou pesquisa de intenção de voto. A opinião pública, legítimo elemento do sistema político, não pode ser concebida a partir de parâmetros causais, mas funcionalmente, como meio auxiliar de seleção. Atualmente foi substituída por questionários, servindo mais ao interesse seletivo dos políticos e à influência de determinados grupos sobre a formação da opinião pública (LUHMANN, 2009, p. 02).

A mesma não é linguagem, mas uma estrutura de um processo de comunicação política (LUHMANN, 2009, p. 15). É uma contingência política e serve para limitar a discricionariedade decisória do que é politicamente possível, ajudando a manter a estabilidade do sistema. Sempre contingencial, tem como base uma dupla estrutura, qual seja, a diferenciação entre temas e opiniões, sendo estas o conjunto de afirmações de valores pessoais e aqueles os motivos da comunicação. Servem para captar a atenção. (LUHAMNN, 2009, p. 03/08).

Diante do fato dos sistemas sociais complexos se ocuparem de processos de decisão, há uma diferenciação entre regras de atenção e regras de decisão. Regras de atenção seriam as alternativas, válidas, viáveis e possíveis, levadas ao escrutínio decisório, processo de escolha da alternativa mais válida, viável e possível, dentre várias alternativas igualmente válidas, viáveis e possíveis. Somente o que é considerado como atenção pode se chegar a uma decisão. As regras de atenção guiam a construção de temas políticos e as regras de decisão a formação da opinião

(decisão) (LUHMANN, 2009, p. 09/10).⁸⁹

Quanto aos valores pessoais, não se referem a preferência do indivíduo e sim como um dos papéis do público nos sistemas, nesse caso o político. Portanto, quando alguém expressa sua opinião a um determinado tema deixa de ser linguagem e passa a ser comunicação. A partir de uma sociedade funcionalmente diferenciada, o sistema político obteve um alto grau de autonomia e separação. A sua estrutura de sentido é formada, dentre outros elementos, por um elevado grau de separação de papéis, funções, ligado a uma função (decisão) política específica, como o Estado a administração e os cargos políticos (LUHMANN, 2014, p. 287/288).

Nessa separação funcional há os papéis (funções) do público. Devem assim serem tratados e não como pessoas. Têm importante papel na estabilização do sistema. Não podem ser interpretados como sistemas organizacionais, mais, como função (LUHMANN, 2014, p. 287/288). Desse modo, opinião pública e eleitorado são funções sistêmico-políticas do público e diferenciam-se uma da outra. A opinião pública é um todo maior. Subsidia o sistema Política com informações do entorno, principalmente quando porta-se como observador de segunda ordem⁹⁰. O eleitor, por sua vez, tem como função sistêmica em uma democracia, alternar ou manter de tempos em tempos o exercício do poder político e as posições no código governo(situação)/oposição. Consequentemente, em pesquisas eleitorais inexistem opinião pública e sim opinião eleitoral.

⁸⁹ “Os temas não servem directamente para determinar o conteúdo das opiniões, mas, em primeiro lugar, e sobretudo, para captar a atenção. Eles indicam aquilo que no processo político de comunicação se supõe possa ter ressonância e possa exigir capacidade de resposta, mas deixam em aberto quais opiniões sobre o tema serão sustentadas, quais as acertadas, quais as que serão capazes de se impor. O facto de dar atenção não significa ainda, portanto, ligação a determinadas opiniões e conteúdos de decisão, mas, quando muito, um estádio preparatório. [...] A activação desta função de filtro precede o processo de comunicação. O que permite supor que o sistema político, tanto quanto assenta na opinião pública, não deve ser de modo algum integrado nas regras da decisão, mas nas da atenção. [...] Nestas circunstâncias, poderia ser de grande importância, tanto do ponto de vista teórico como prático, conhecer as regras de atenção de um sistema político” (LUHMANN, 2009, p. 10).

⁹⁰ Exemplo recente foi a contundente rejeição da opinião pública (elemento periférico da estrutura político-sistêmica) da PEC das prerrogativas (PEC da blindagem), aprovada na câmara dos deputados. O sistema político, como observador de segunda ordem, observou o observador (população) observando um determinado evento (o tema e a aprovação da PEC). Com base na irritação do entorno, estabeleceu regras de atenção estruturou alternativas (temas) e operou a decisão, processo de seleção da melhor alternativa dentre as válidas, viáveis e possíveis (transformou a incerteza em risco). Com vistas à sua estabilização, bem como para a regulação da vinculação coletiva, via opinião pública rejeitou através do senado federal, um de seus sistemas organizacionais, a referida PEC.

Assim sendo, os resultados de uma pesquisa eleitoral e os seus objetivos indicam previamente ao eleitor as regras de atenção para que este informe a sua decisão, por intermédio de regras decisórias. Por esses motivos não há como, previamente, determinar as decisões que dali surgirão, pois contingenciais. Diferente das eleições, nas quais o eleitor decide, as pesquisas perguntam ao eleitorado as suas preferências. Não podem ser “lidas” como o todo constituído por partes. Os achados dali advindos, assim como os resultados nas eleições, são uma emergência, um enlace comunicativo.

Para esse estudo as pesquisas de opinião eleitoral são elementos do sistema Político, porquanto esse sistema, através da aferição do eleitorado, sofre constantes irritações do entorno, ante a eventos contingenciais. Revestidos de sentido (político), serão manejados através de seu meio de comunicação simbolicamente generalizado, poder político. Estruturados por outro elemento sistêmico, partidos políticos, podem ser inseridos em programas de governo e documentos partidários. Os eventos (temas) têm o potencial para, posteriormente às eleições, tornarem-se problemas públicos. Podem pautar o ciclo político-jurídico das PP ou PPS, debatidos nas arenas político-decisórias institucionais, no esquema governo(situação)/oposição, transformando-se em decisão política e em um segundo momento também jurídicas. Ou seja, PP e/ou PPS. Como caracterizou-se a pesquisa eleitoral como um elemento do sistema político, cabe analisar quais formas de seu desenvolvimento, ou seja, como aferem ou inferem a opinião do eleitorado.

II – Pesquisa qualitativa: utilizada em todas as fases de uma campanha eleitoral. Uma ferramenta para a definição de estratégias, inclusive para a formulação de programas de governo para uma análise de impacto, efetividade, à formulação ou consolidação de propostas. Muito utilizadas em períodos pré-eleitorais, mas principalmente nas campanhas, tem como funcionalidade “calibrar” os discursos políticos. Já nos períodos pré-eleitorais coletam dados de profundidade, que podem servir para a construção, por exemplo, de programas de governo, bem como temáticas intrapartidárias, inclusas em plenárias e congressos das agremiações partidárias e posteriormente inclusas em documentos partidários.

Essa técnica de pesquisa serve tem caráter mais exploratório e busca entender melhor a posição do eleitorado sobre determinados assuntos difundidos, principalmente, pelos meios de comunicação de massa. Através do método indutivo,

procura conhecer o eleitorado, compreender as percepções sobre os quadros políticos, perceber as suas expectativas na resolução de problemas sociais, avaliar a imagem do candidato e do partido, bem como as propostas dos planos de governo. Por tais motivos, seu acesso é mais restrito do que as pesquisas quantitativas (VEIGA e GODIM, 2001, p. 04).

Através de técnicas de abordagem, o uso da metodologia qualitativa proporciona uma rápida percepção em como determinado assunto deverá ou não ser elaborado e, como já exposto, calibrar as estratégias. Independente de qual técnica empregada, a amostragem sempre será do tipo intencional, porquanto buscam justificativas ao comportamento e motivações sobre determinados temas. Não geram dados estatísticos, mas tendências. Dentre as técnicas utilizadas nessa metodologia destacam-se estas: II.I – pesquisa de profundidade e II.II – grupos focais

II.I – pesquisas de profundidade: um diálogo assimétrico, através de um questionário dissertativo, onde o pesquisador coleta dados, por meio de entrevistas pré-agendas. Buscam explorar o que o eleitorado entende, sabe, crê, sente e deseja. Esse tipo de pesquisa possibilita melhor compreensão do cotidiano ao qual o entrevistado está inserido. Possibilita melhor compreensão sobre a decisão política. O foco na pesquisa de profundidade não é o questionário, mais sim a forma com que se responderá, ou seja, atenção total ao respondente. Isto possibilita traçar perfis comparativos de tipos de respostas, segmentado os resultados (idade, faixa etária, sexo, dentre outras). Também permite traçar estratégias quanto à amplitude da comunicação, se direcionadas para atingir mais especificamente determinado grupo ou amplas (VEIGA e GODIM, 2001, p. 05).

Feita individualmente, devem ser realizadas de quatro a cinco rodadas de entrevista por participante, sendo que cada rodada dura, em média, uma hora. A escolha dos entrevistados deverá, necessariamente, levar em consideração fatores nível de renda, nível de escolaridade, idade, sexo e ocupação, sendo o nível de renda um dos elementos mais agudos, por que localiza a maior parte do eleitorado. Portanto, para evitar falseamento nos resultados, o primeiro fator é o nível de renda e os demais distribuídos a partir deste. Tem duração longa, em torno de cinco a seis meses (VEIGA e GODIM, 2001, p. 06).

No tocante ao recrutamento dos participantes, geralmente se utiliza o que se chama de “bola de neve” (um entrevistado indica o outro). Como o foco está totalmente voltado à análise do conteúdo e/ou análise do discurso das informações⁹¹, por isto pesquisa de profundidade, os resultados precisam ser interpretados. Nesse sentido, fundamental as rodadas de entrevistas serem gravadas. Tal procedimento gera, também, um banco de dados para constantes análises, inclusive comparativas com posteriores pesquisas (VEIGA e GODIM, 2001, p. 06).

II.II – grupos focais: tipo de pesquisa interativa. Coleta dados através de interações com grupos de pessoas, por meio de tópicos específicos sugeridos pelo pesquisador. Nessa técnica o pesquisador atua com um facilitador, mediando as interações e estimulando a participação de todos os componentes do grupo. Esse tipo de abordagem atém-se a elementos não quantificados, pois tem como foco as ações humanas, significados, vontades, aspirações, importâncias e atitudes dos atores. Adota-se os grupos focais em pesquisas exploratórias ou avaliativas, bom como indicadores em pesquisas quantitativas (GATTI, 2005, p. 07). Quando bem delineada e executada, proporciona um diálogo franco e compreensível entre os atores – participantes – envolvidos, em temas de interesse comum. Prima pela posição horizontal dos participantes no debate, pois a diferença entre estes não deve ser levada em consideração, justamente pelo fato do interesse ser comum (GATTI, 2005, p. 17).

Quanto ao pesquisador cabe-lhe desde já analisar os processos e as interações. É uma função estabelecida para minimizar a influência do pesquisador/mediador no andamento dos trabalhos. A diferença do grupo focal com a pesquisa de profundidade baseia-se na interação entre os participantes. No grupo focal a realização é coletiva, pesquisador e pesquisados, ao passo que nas entrevistas de profundidade a execução é individual, pesquisador e pesquisado. Sua elaboração alicerça-se também em critérios previamente estabelecidos, mas determinados pelo

⁹¹ Análise de conteúdo: foca no conteúdo manifesto do discurso e nos argumentos apresentados, ou seja, no que é dito e escrito. Busca identificar padrões e relações e extrair informações. Trabalha com texto e gravações, através da transcrição de entrevistas e protocolos de observação (CAREGNATO e MUTTI, 2006, p. 683).

Análise de discurso: centre-se no nível ideológico subentendido no discurso, nas intenções e efeitos que o mesmo produz. Procura identificar a construção de signos, a produção de sentidos. Para tanto há um *corpus*, constituído por arquivos e materiais empíricos experimentais. Os arquivos são formados por materiais já existentes, como documentos (no caso do presente estudo, planos eleitorais de governo e documentos partidários), legislações, dentre outros. Já os materiais empíricos experimentais revelam o que foi produzido na pesquisa. (CAREGNATO e MUTTI, 2006, p. 683).

pesquisador e previamente dispostas no delineamento (GATTI, 2005, p. 18).

A técnica de grupo focal pode ser utilizada: I – como fonte principal na coleta dos dados; II – subsidiar programas de intervenção; III – elaborar instrumentos em pesquisas experimentais e quantitativa; e, IV – frente complementar para entrevistas em profundidade e de observação do participante. Os grupos focais criam condições para os participantes exercerem um papel mais ativo nos processos de conhecimento e oportunizam a conscientização da atualidade sobre o assunto abordado, proporcionando maior condições para transformação. Referida técnica aplicada em pesquisas políticas como fonte principal para a coleta e interpretação de dados tem o potencial em revelar os processos de influência social (VEIGA e GODIM, 2001, p. 09).

Com relação ao número de pesquisados deve girar em torno de oito a dez participantes, com escolha dos participantes mais equânimes possíveis, levando em consideração os mesmos elementos indicados na entrevista de profundidade. Tem duração entre uma hora e mais a duas horas. A dinâmica no funcionamento processa-se desta forma: I – apresentação informal dos participantes; II – seu nível de envolvimento com o assunto tratado, no caso política; III – aplicação de um questionário simples sobre o tema em questão; IV – introdução do assunto principal, conforme roteiro semiestruturado previamente estabelecido, por meio de questionamentos orais abertos feito pelo coordenador dos trabalhos; V – desenvolvimento e discussão do assunto exposto nos questionamentos; e, VI – avaliação da mudança ou não dos participantes em relação ao tema, devendo-se solicitar a manifestação oral dos mesmos (VEIGA e GODIM, 2001, p. 10/11).

Quanto à realização de pesquisas qualitativas para análise eleitoral, como já exposto, em que pese sejam realizadas por partidos políticos com frequência nas campanhas eleitorais, principalmente nacionais, há mais pesquisas acadêmicas envolvendo a metodologia quantitativa. Em 2008 Telles e Santorini publicaram dados de sua pesquisa envolvendo cinco grupos focais, replicados em um artigo publicado em 2009. Os grupos focais envolveram eleitores petistas e eleitores voláteis, agrupados por nível de escolaridade e distribuídos em regiões diferentes da cidade. O objeto de análise era a eleição para prefeitura de Belo Horizonte – MG. A realização dos grupos focais foi durante a campanha eleitoral.

Dentre outros assuntos, analisou a sua posição e o entendimento dos participantes em relação à escala ideológica direita/esquerda. Em que pese os resultados não abordaram diretamente a relação ideologia/voto, mas levando em consideração que ideologia pode ser enquadrada com a forma como se interpreta o mundo, a relação voto e a ideologia do partido pode ser analisada de forma indireta. Cabe destacar que, de acordo com o explorado no subcapítulo anterior, nessa tese diferencia-se ideologia e ideologias políticas. Revelando pouca convicção e tendo dificuldades para analisar os temas (o que entendem = ideologia política), os participantes apresentaram as suas interpretações (como veem = ideologia), conforme figura – 07.

Figura 07 – Quadro da percepção dos eleitores sobre a escala direita/esquerda.

Escala	Eleitores de Baixa Escolaridade		Eleitores de Alta Escolaridade	
	Característica	Partidos denominados	Característica	Partidos denominados
Ser de Esquerda é...	ser oposição ao governo	PC do B PT PTB PV PDT PSOL	ser oposição ao governo	PC do B PT PDT PSOL PSTU PSDB PL
	ser radical		apresentar alternativas	
	ser errado		discordar	
	não cumprir promessas		ter filosofias	
	fazer greves		socialistas/comunistas	
	fazer o contrário daquilo que é certo		ter ações diferentes	
	governar para os pobres		buscar maior igualdade	
	interessado em resolver os problemas sociais		ter interesse em resolver os problemas sociais	
Ser de Direita é...	trabalhar em equipe, unidos.	PT PSDB PMDB PFL	quem está no governo	PT PSDB PMDB DEM
	preocupar-se com a população		buscar a distribuição da renda	
	cumprir o combinado		ser conservador	
	fazer as coisas corretamente		relacionar-se à burguesia /latifúndio/grande empresa	
	ser governo		ser governo	
	transmitir confiança		estar próximo à elite/ aos empresários	
	ser algo que todo mundo quer		ser liberal	

Fonte: Telles e Satorni, 2009, p. 18.

De acordo com achados obtidos pelos autores (TELLES E SANTORINI, 2009, p. 19/20), pode-se perceber que não há similaridade entre as características elencadas pelos eleitores de baixa escolaridade e alta escolaridade, bem como a maiorias dos participantes não conhecia o sentido exato dos termos⁹². Para muitos

⁹² Estes termos (temas) serão apresentados e discutidos no subcapítulo 4.3, que tratará especificamente da posição político-ideológica dos partidos políticos na escala direita/esquerda.

participantes pelo fato de não terem noção ou darem pouca importância, não importa a ideologia de um partido (ideologia política), conforme relato deste participante, dispostos na figura abaixo.

Figura 08 – Grupo focal: resposta I.

“[O candidato ser de Direita ou Esquerda não faz diferença] porque pra mim até hoje eu não consegui entender o que é um partido de esquerda ou de direita”.

(GF2, Regional Norte, Vendedor Ambulante, 39 anos)

Fonte: Telles e Santorini, 2009, p. 19/20.

Os partidos de direita estão mais relacionados com governo e *status quo*, ao passo que os de esquerda à oposição. Entre os participantes com baixo nível de escolaridade a esquerda tem um sentido negativo, em contraposição à direita, esta significando retidão. Outro ponto interessante destacado pelos autores foi o fato de que, havendo uma relação entre governo e direita, se um partido de esquerda ganha uma eleição torna-se de direita, por que governo (TELLES e SANTORINI, 2009, p. 19/20). Esse posicionamento ficou bastante claro no posicionamento de uma participante, de acordo com a figura 09:

Figura 09 – grupo focal: resposta II.

*“[Partidos de **direita** são] PSDB, PMDB, PFL. O PT tá em cima do muro, mais pra direita, mas tá em cima do muro. Antes dele entrar [o PT] era um partido de oposição, mas quando ele entra lá ele não é oposição, é o governo, então passa a ser de direita”*

(GF2, Venda Nova, Segurança de banco, 27 anos)

Fonte: Telles e Santorini, 2009, p. 19/20.

Com base nos dados colhidos, os pesquisadores informam não ser possível utilizar a escala ideológica como um instrumento capaz de mensurar a ideologia-política do eleitor, bem como inexistência influência político-ideológica no voto, principalmente por que o eleitor não tem conhecimento para manejar os conceitos ideológicos direita/esquerda (TELLES E SANTORINI, 2009, p. 19/20). Utilizando-se as informações da figura 07, o entendimento por ideologias políticas é intuitivo, não sendo, assim, um estímulo externo advindo de temas racionalmente determinados.

III – Pesquisa quantitativa: as pesquisas qualitativas são as mais utilizadas durante as eleições, tanto pelas campanhas quanto pelos meios de comunicação de massa. Convém lembrar que ambas as metodologias são fundamentais. Fornecem um quadro mais acurado sobre os movimentos do eleitorado, lembrando que, como

comumente se diz, as pesquisas são um retrato e as eleições um filme. Daí as constantes repetições ao longo de período eleitoral. Geralmente seguem um rigor técnico disposto em um plano operacional previamente estabelecido (NEVES, 1996, p. 01). Uma pesquisa quantitativa permite a projeção e generalização dos resultados, já que o uso de amostragem e estatística possibilita uma visão geral. Tem maior precisão e gera maior celeridade nos resultados. As técnicas utilizadas buscam avaliar as tendências e a qualidade dos dados, por meio da moda, mediana e média aritmética.

A grosso modo, a moda revela o valor mais frequente de uma variável (Exemplo: em uma pesquisa eleitoral, 30 respondentes recebiam até R\$ 2.500,00 e 20 acima desse valor. Nesse caso a moda é R\$ 2.500,00). A mediana é o valor que se encontra no meio. Utilizada para evitar a distorção nos dados (Exemplo: a idade dos entrevistados é 20, 25, 30, 35 e 40 anos. A mediana será 30 anos). Por fim, a média aritmética é o valor central, obtida através da divisão dos valores pela frequência (a soma das idades 20, 25, 30, 35 e 40 anos é 150. Dividindo-as por 5 a média de idade será 30 anos) (SILVA, LOPES e BRAGA JÚNIOR, 2014, p. 07).

Para que os resultados expressem a realidade, imperioso o bom delineamento da amostra. Pode ser definida com uma seleção representativa de uma população maior. Deve levar em consideração a representatividade, refletir as características da população; mensuração, identificar padrões, relações e tendências; cálculo amostral, cálculo estatístico para determinar o tamanho ideal da amostra; critérios de inclusão e exclusão, para estabelecer as características dos indivíduos que a amostra terá (eleitores e não eleitores, por exemplo) (MANZOTO e SANTOS, 2012, p. 09).

Citam-se alguns instrumentos utilizados para a coleta dos dados: questionários com perguntas previamente definidas para quantificar opiniões, comportamentos e outras variáveis. Como a finalidade do questionário é quantificar, as perguntas devem estar estruturadas com elementos para tal finalidade (Sim/Não/Não sei/Não quero responder, Concordo/Discreto/Não concordo nem discreto, Apoio/Não apoio, dentre outras estruturas), através de I – experimentos; II – observações controladas; e, III – entrevistas.

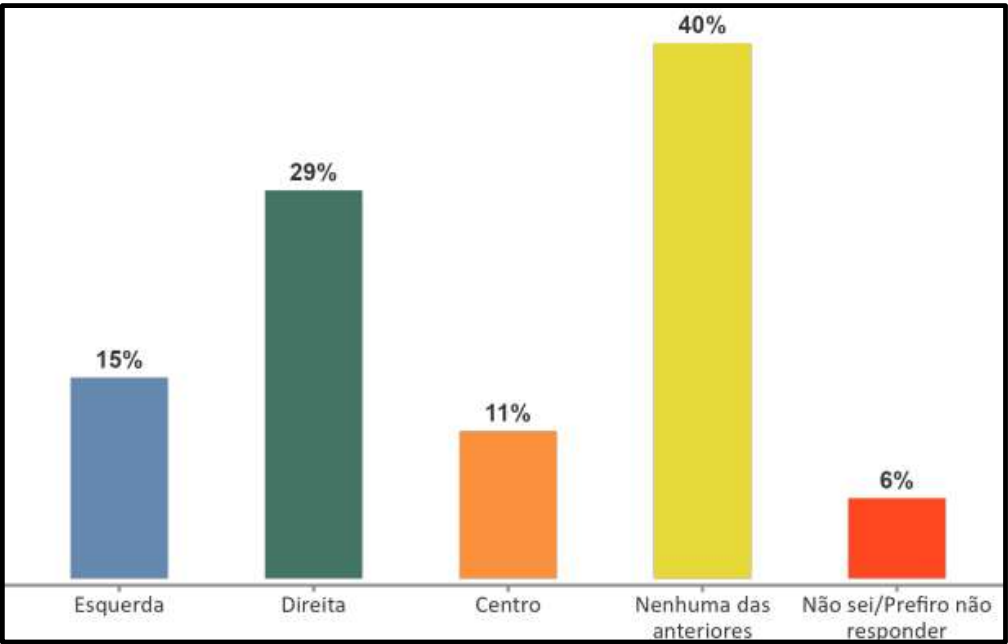
IV – A influência ou não da ideologia-política no voto: as pesquisas realizadas no âmbito eleitoral, em sua maioria, utilizam o método quantitativo, haja vista a sua amplitude, bem como por apresentarem dados mensuráveis. Em 2024, o senado federal publicou a 21ª edição do panorama político: posicionamento político brasileiro, uma pesquisa sobre, dentre outros assuntos, o posicionamento político-ideológico dos eleitores. Entrevistou 21.808 cidadãos⁹³, distribuídos em todos os estados da federação, entre os dias 05 e 28 de junho.⁹⁴ Para o resultado geral revelar a realidade dos dados, ajustou os pesos para refletirem a população por estrato, segundo características sociodemográficas.⁹⁵ A figura – 10 expõe os resultados gerais da pesquisa.

⁹³ Conforme artigo 14, §1º e §2º, da constituição federal cidadão, é aquele que, dentre a população, tem o direito, obrigatório ou facultativo, ao alistamento eleitoral e ao voto (capacidade eleitoral ativa). A pesquisa levou em consideração a idade mínima para ter direito a tal qualificação e não o título de eleitor. Ou seja, cidadão é todo aquele que dentre os brasileiros tem 16 anos ou mais, excluindo as exceções do inciso II, §1º do artigo 14 (BRASIL, 2024b).

⁹⁴ Instrumento para a coleta de dados: entrevistas telefônicas. Forma de seleção dos números: aleatória. Fonte dos números telefônicos: ANATEL. Tipo de questionário: estruturado, com questões objetivas e orientações para a condução da entrevista. Duração de cada entrevista: 13 minutos. Nível de confiança da pesquisa: 95%. Margem de erro: 1,22 pontos percentuais, com desvio padrão de 1,37 pontos percentuais (BRASIL, 2024b).

⁹⁵ Características sociodemográficas: sexo, raça/cor, idade, situação do domicílio (rural ou urbana), porte do município, condição de ocupação e escolaridade. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do 1º semestre de 2024; Divisão dos municípios: até 50.000 habitantes, de 50.001 a 500.000 habitantes e mais de 500.000 habitantes. Fonte: dados do censo populacional de 2002 (BRASIL, 2024b).

Figura 10 – Gráfico do posicionamento político.



Fonte: Brasil, 2024a, p. 03.

A escala foi dividida em direita-centro-esquerda, bem como havia a possibilidade do entrevistado não se enquadrar em nenhum ponto da escala, bem como não saber/não querer responder. Percebe-se expressivo percentual daquele sem posicionamento político. A partir desses resultados estimou-se, em percentuais e números, a caracterização ideológica dos cidadãos no país, conforme figura – 11, abaixo.

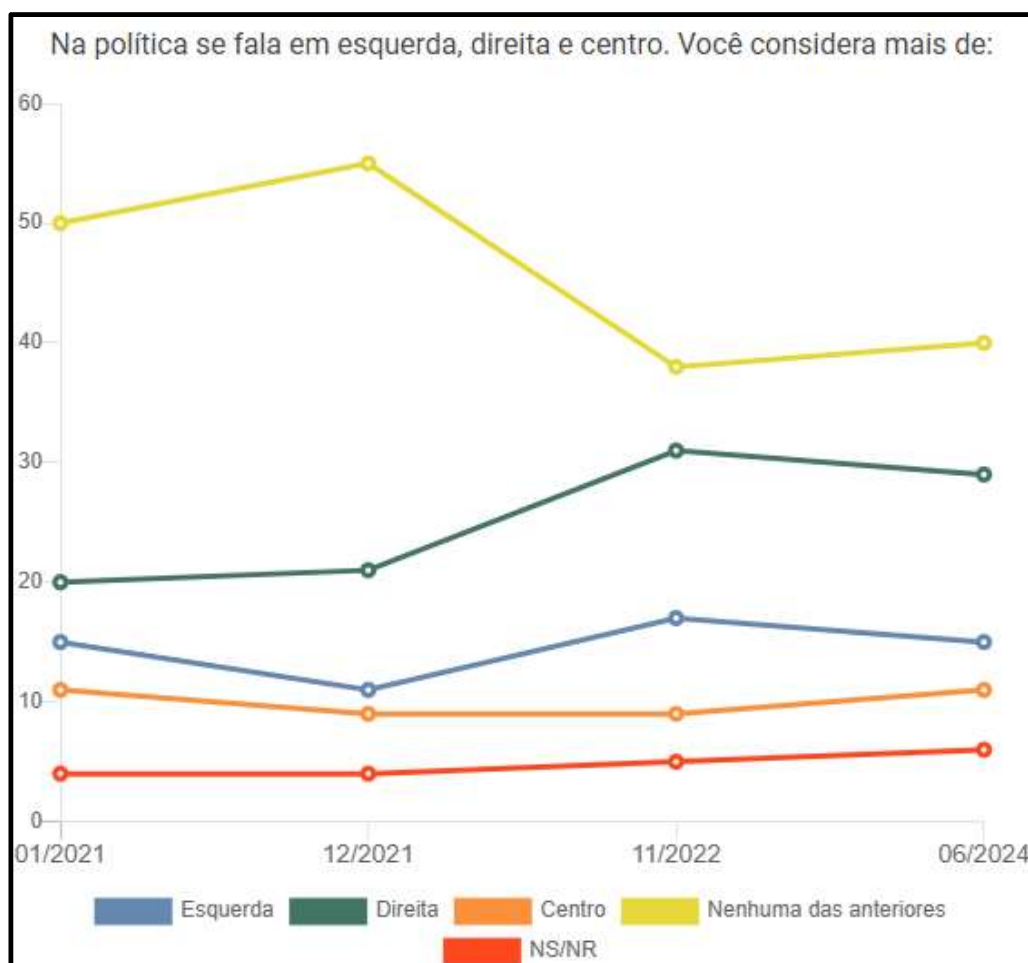
Figura 11 – Tabela do posicionamento político nacional estimado: percentual e numérico.

	Estimativa	Margem de erro	Amostra Observada	Amostra Ponderada	População Estimada
Esquerda	15%	±1,1%	3.261	3.163	24.633.022
Direita	29%	±1,4%	6.698	6.275	48.869.676
Centro	11%	±1,0%	2.386	2.343	18.244.885
Nenhuma das anteriores	40%	±1,5%	8.437	8.756	68.189.446
Não sei/Prefiro não responder	6%	±0,8%	1.026	1.272	9.903.155
Total	100%	-	21.808	21.809	169.840.184

Fonte: Brasil, 2024a, p. 11.

Na próxima figura há a série histórica disponibilizada pela pesquisa, a qual proporciona um comparativo ao longo do tempo, no assunto ideologia-política.

Figura 12 – Gráfico do posicionamento político: série histórica.



Fonte: Brasil, 2024a.

Entre 12/21 e 11/22 houve elevada queda entre os que não se identificavam em nenhuma posição na escala com o aumento na esquerda e, principalmente, na direita. Na última pesquisa, os percentuais direita e esquerda baixam e aumenta o percentual daqueles que não se identificam com nenhum ponto na escala, bem como uma leve variação para cima no centro. Em que pese a pesquisa trazer dados sobre identificação ideológica, a mesma não pode ser base analítica para se averiguar a influência ideológico-política na decisão do voto. Ou seja, essa pesquisa é um painel informativo. Analisar a relação entre ideologia política, direita-centro-esquerda, e a decisão do voto, deve-se partir da elaboração da pesquisa. Dentre os arquivos disponibilizados pelo senado federal não consta o modelo do questionário, nem os questionários.

Tomando por empréstimo o questionário extraído do ESEB – estudo eleitoral brasileiro, feito nas pesquisas de intenção de voto para presidente da república, realizado por institutos de pesquisas, disponibilizadas no banco de dados nacional de

opinião pública – CESOP, dentre vários questionários analisados, encontrou-se o que aborda o conhecimento do eleitor respondente sobre ideologia. A figura – 13 elenca informações positivas e negativas caracterizando tanto a direita ou como a esquerda.

Figura 13 – Mandamentos caracterizadores da direita e da esquerda.⁹⁶

Positivo	Negativo
1 Não sabe/ não respondeu	3 É defender os interesses das elites/ dos empresários
2 É ser ou apoiar o Governo/ Status quo	4 São os poderosos/ os que tem poder
3 É defender os interesses das elites/ dos empresários	5 É defender os interesses/ os direitos do povo/ da maioria/ dos trabalhadores
4 São os poderosos/ os que tem poder	6 É a liberdade econômica
5 É defender os interesses/ os direitos do povo/ da maioria/ dos trabalhadores	7 É liberdade política
6 É a liberdade econômica	8 É a falta de liberdade política
7 É liberdade política	9 É contra o comunismo/ socialismo
8 É a falta de liberdade política	10 É corrupto/ demagogo
9 É contra o comunismo/ socialismo	13 É estar contra o governo/ o status quo
10 É corrupto/ demagogo	14 É o errado/ o negativo
12 É certo/ o melhor	15 É anarquismo/ agitação/ terror
13 É estar contra o governo/ o status quo	16 É comunismo/ marxismo/ socialismo
14 É o errado/ o negativo	17 É mais fraca/ menos poderosa/ inexperiente
15 É anarquismo/ agitação/ terror	18 Falta de liberdade econômica
16 É comunismo/ marxismo/ socialismo	19 Não tem diferença
17 É mais fraca/ menos poderosa/ inexperiente	20 Outras respostas

Fonte: Elaboração própria, com base em CESOP.

As informações dispostas revelam apenas o que intuitivamente o eleitor respondente compreende como direita ou esquerda, ou seja, o que é para ele direita/esquerda. Haja vista que essas correntes ideológico-políticas são construções complexas, não há como apenas por intuição vir a saber o que são.

É necessário que o participante de uma pesquisa eleitoral ou de um estudo acadêmico de campo, basicamente, compreenda e interaja com estes três pontos: ter conhecimento sobre o significado político dos termos direita-centro-esquerda; saber localizar as suas preferências eleitorais nesse contínuo (candidato e partido); saber

⁹⁶ O questionário tem a seguinte pergunta: Em outras palavras o que é para você ser de (esquerda ou direita)?

ordenar as opções eleitorais (candidatos e partidos). Se não compreender um desses três significados, qualquer resultado será inválido (PEREIRA, 2020, p. 164). Conhecer, significa interagir racional e relacionalmente com esses conceitos.

Deve-se atentar, também, para o fato que a ideologia política que um eleitor tem e com isso se identifica na escola ideológica, nem sempre constitui-se como elemento decisório ao voto. Pode um eleitor ideologicamente identificado não estruturar as suas preferências políticas levando em consideração esse elemento em uma determinada eleição ou fase eleitoral (Exemplo: o voto útil no segundo turno das eleições). É necessário identificar se o eleitorado brasileiro decide ideológica e politicamente votar. Se há alguma influência que o leva a decidir dessa maneira ou se é mais intuitiva. Alguns estudos⁹⁷ confirmam essa relação (voto político-ideológico), mas a maioria das pesquisas científicas⁹⁸ vai em sentido contrário.

Izumi (2019, p. 53), utilizando diretamente em sua pesquisa o critério espacial, localização no contínuo direita-centro-esquerda, afirma que a ideologia política tem influência relevante para o eleitorado decidir seu voto. Rechaça a posição que somente os eleitores sofisticados, altamente informados, fariam essa associação e os menos esclarecidos decidiriam a partir de outras condicionantes, como desempenho e atributos pessoais do político. Na realidade, segundo o autor, para os eleitores menos informados, que não conseguem relacionar as decisões tomadas pelo governo com as suas preferências, a ideologia seria um atalho. Eliminaria a necessidade de se informar. Para tanto, definiu eleitor ideológico como aquele que escolhe o candidato mais próximo de suas preferências, sem levar em consideração outros elementos, rechaçando, portanto, construções mais acuradas, segundo as quais o eleitor ideológico possui um conjunto de opiniões interconectadas e estáveis ao longo do tempo (IZUMI, 2019, p. 54).

Essa pesquisa, na realidade, revela a ideologia subjetiva, uma ação e não uma ação enquanto comunicação. Investiga o voto intuitivo como político-ideológico. Para se verificar o voto político ideológico (voto consciente) o eleitorado necessita conhecer

⁹⁷ Singer (1999); Holzhaecker e Balbachevsky (2007); Izumi (2019) (PEREIRA, 2020, p. 156).

⁹⁸ Reis e Castro (1992); Castro (1994); Reis e Castro (2000); Almeida (2001); Carreirão (2002a); Carreirão (2002b); Carreirão (2004); Carreirão (2007); Rennó (2006); Ames e Smith (2010); Ames, García-Sánchez e Smith (2012); Telles e Storni (2011); Batista Pereira (2013); Batista Pereira (2014); Batista Pereira et al. (2014); Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014); Nicolau (2014); Amaral e Ribeiro (2015); Oliveira e Turgeon (2015); Zechmeister (2015); Silva (2017).

a função material das ideologias-políticas sobre temas específicos, presentes em documentos como programas de governo e interagir com as prestações de contas quando um partido, de direita, centro ou esquerda são governo, a partir de dados reais, comumente manifestos em PP e PPS, que modificam o cotidiano, impacto e, a partir daí, posicionar-se. O ponto positivo nessa forma de abordagem revela o conhecimento do eleitor sobre a interação entre o cotidiano e a política. O negativo, por sua vez, pode manifestar uma fluidez no convencimento do eleitor e seu posicionamento político-ideológico, variando conforme as realizações dos governos.

Mas, considerar a ideologia com um elemento que “flutua” e serve como um elo entre falta de esclarecimento e voto ideológico é desconexo, porquanto retira a sua principal característica, qual seja, a estabilidade temporal mais ou menos estável de opiniões. Tratar conceitos abstratos como direita-centro-esquerda demanda um nível de conhecimento e interesse relevantes, os quais, na atualidade político-cultural, nacional, somente cidadãos mais esclarecidos (denominados de sofisticados), reconhecem e utilizam-nas em suas preferências decisórias (PEREIRA, 2020, p. 166). Portanto, dado que, por questões estruturais, a maioria do eleitorado não é esclarecido, não reagem a estímulos tão abstratos, e os que têm essa possibilidade não demonstram interesse, inexistente a relação decisória político-ideológica e voto.

Holzhacker e Balbachevsky (2007), ao analisar o voto ao, a época, candidato Lula nas eleições presidenciais de 2002 e 2006, afirmam que no pleito eleitoral de 2002 o eleitor, independentemente do estrato social, decidiu de forma ideológica, ao passo que nas eleições de 2006 houve um esvaziamento dessa categoria. Mas, tanto em 2002 quanto em 2006, a ideologia é um componente positivo, sendo estatisticamente relevante em 2002. No entanto, PEREIRA (2020, p. 161/163) identificou algumas inconsistências na base para análise dos dados, os quais confirmaram a hipótese da pesquisa das autoras. Para comprovar ou refutar os resultados, o autor propõe correções no modelo. Dentre outras, incluiu as interações com a escolaridade e a sofisticação política. Os dados revelaram que a associação entre ideologia e voto não é observada nos eleitores menos escolarizados e menos sofisticados. Portanto, a variável estratificação social influencia o voto não ideológico no Brasil, porque as questões estruturais impedem o contrário (PEREIRA, 2020, p. 163).

O eleitor menos esclarecido, seja por opção ou não ter condições, quanto ao debate eleitoral e as propostas dos candidatos, que compõe a maioria do eleitorado nacional, comumente tem posições relacionais sobre as ideologias direita-centro-esquerda, levando em consideração ideológica critérios como simpatia e identidade com o candidato. Entende-se que decisão ideológica do voto é percebida somente em eleitores mais sofisticados, sendo minoria expressiva no cenário nacional. Há barreiras estruturais que impedem o voto ideológico, as quais devem compreendidas e removidas e, assim, propiciar esse tipo de decisão, tais como a estratificação social, a baixa densidade político-cultural, o desinteresse e a descrença com a política, sendo as duas últimas derivadas principalmente do comportamento dos políticos e partidos, a atuação, muitas vezes condicionada, da mídia tradicional e as desinformações veiculadas nas redes sociais.

3.3 Eleitor e eleições: qual a funcionalidade dos programas de governo?

A democracia deve ser compreendida como oposição às formas de governo autoritárias, estabelecida por um conjunto de regras, as quais estabelecem quem possui a competência para a tomada de decisões coletivas e os procedimentos. Nesse regime político há uma interação entre os órgãos de poder e a sociedade, não se resumindo em apenas aceitar ordens estatais ou refutá-las. No seu funcionamento contemporâneo há uma zona de construção conjunta entre cidadãos e o Estado, balizada de acordo com a maturidade e intensidade evolutiva do regime democrático (AGRA, 2011, p. 47).

É um conceito, um entendimento, enfim, uma decisão sempre inacabada, tanto sensível quanto poderosa. Não se a vê, mas se sabe que está ali. É inerente ao regime democrático eleições periódicas para cargos políticos do legislativo e executivo. Uma de suas funções, em que pese atualmente eivado de interesses particularizados, está em experimentar a aprimorar a própria democracia. Todas as posturas em um Estado democrático de direito, tanto de eleitores quanto de candidatos, também funcionam como uma espécie de teste dos limites democráticos.

Busca, pelos mesmos deveria, a participação massiva na vida política do país, mirando a soberania popular, o que leva ao entendimento de a representação política não ser um exercício meramente teórico, mas sim uma decisão autêntica na participação no processo eleitoral, controle e influência nas decisões governamentais

e fiscalização nas decisões dos representantes. A cidadania, por sua vez, materializa a soberania popular e, no caso das eleições, manifesta através do voto direto, livre e periódico. O sufrágio é a manifestação clara e direta da cidadania. Dessarte, a democracia e o processo eleitoral são duas facetas da mesma moeda, que se estruturam mútua e constantemente. Isso não significa, por óbvio, que a participação popular deva se restringir apenas ao período eleitoral.

Na arena política há um constante embate entre ideias, ideais e interesses, entendida esta como correlação de forças de diferentes grupos, organizados em partidos políticos. A existência dessas agremiações é a garantia ao embate político. O sentido das eleições significa a alternância binária governo(situação)/oposição, a representatividade, principalmente constante no legislativo, a ação do governo em respostas às demandas sociais, prestação de contas à população (KINZO, 2004, p. 24).

A legitimação da própria democracia está intimamente ligada como a evolução do processo eleitoral, este fundamentado no debate político, no voto direito e livre e a tentativa da diminuição do abuso de poder. Nesse processo há diversos e importantes valores democráticos, como a pluralidade, o respeito à liberdade, legitimidade e a legalidade, dentre outros. Isto ajuda a explicar o motivo pelo qual deve estar presente no conjunto da sociedade. Busca, em tese, diminuir a intolerância ao opositor e consolida a democracia representativa. É patente que as eleições são um importante instrumento para fomentar a alternância no poder, tanto na composição do executivo quanto no legislativo.

O processo eleitoral para o cidadão é um conjunto de decisões que inicia com o alistamento eleitoral, passa pela escolha do candidato, culminando essa decisão com o voto. Sob a ótica dos partidos políticos também há um encadeamento decisório, cujo início ocorre com as convenções eleitorais para a escolha da chapa que concorrerá aos cargos com mandato eletivo no executivo ou coligação com outras agremiações e, posteriormente, com a construção dos programas de governo, para os cargos eletivos do executivo. O fundamento, tanto da escolha dos candidatos como a elaboração dos programas tem dupla finalidade, sendo uma vinculada e outra de convencimento.

A vinculada está em cumprir os requisitos estabelecidos na constituição federal, em especial no artigo 14 §3º, e legislação eleitoral, dentre outros os constantes nos artigos 87, 91, 93, 94, da lei 4.737/95 e artigo 11, §1º, inciso IX da lei 9.504/97. Já a de convencimento tem a função de captar a vontade do eleitor, através das propostas definidas pelos partidos para uma futura gestão e a apresentação dos candidatos, capazes de personificar o referido programa de governo e auxiliar e influenciar a escolha do eleitor.

Quanto à legitimação do processo eleitoral, garante-se por uma série de procedimentos juridicamente organizados. Tem a função de estabilizar, legitimar e auxiliar a aperfeiçoar a democracia. Nesse prisma, os elementos funcionais do direito miram a aceitação das decisões pelos destinatários (eleitorado e candidatos), proporcionando estabilidade ao sistema social e sistemas sociais. Tais procedimentos, estabelecidos no e pelo sistema direito, aplicam-se a várias funções dos poderes legitimados. As decisões organizacionais finais estatais são construídas por uma série de decisões encadeadas (SOUZA e NASCIMENTO, 2016, p. 100).

O grau de legitimidade do direito dependerá da estruturação adequada dos processos sociais organizados em procedimentos que permitam ao destinatário chegar a uma adequada e coerente decisão. Portanto, a legitimidade não permite a não aceitação decisória final, já que esta confere estabilidade, porquanto estabelece expectativas normativas. Quanto à legitimidade do processo eleitoral (eleições), espécie de procedimento jurídico, tem a função de produzir incertezas (disputas eleitorais) e alternativas (decisão política do eleitorado e dos partidos).

Para tanto, necessita de meios para controlar e regulá-las. Assim, enquanto expectativa normativa, é inerente ao direito não a política. É justamente nas eleições que “separam” os dois sistemas. O processo eleitoral, portanto, tem como primeiro mecanismo absorver posições contraditórias de grupos sociais como vontades, interesses e ideologias diferentes, o que permite ao sistema político maior possibilidade de dar respostas concretas à sociedade, por meio de mandatos (SOUZA e NASCIMENTO, 2016, p. 104).

No Brasil as eleições passam por uma fase, um tanto o quanto renitente, de crise democrática. Isso se comprova através dos índices de abstenção eleitoral, do pouco interesse em relação às eleições e, principalmente, a fraca participação política na sociedade. Esses solavancos democráticos têm relação com as promessas

estabelecidas pelo modelo constitucional democrático e não cumpridas. Na teoria o modelo adotado no país estabelece o cidadão como protagonista. Entretanto, na prática, há concentração de poder na plutocracia, voto de troca e a erosão na participação social.

Esses apontamentos dão a ideia de que o processo democrático eleitoral está sendo paulatinamente desprovido de legitimidade, pois as suas bases atuais são equivocadas, haja vista levarem os eleitores a decisões finais desprovidas de funcionalidade. A atuação do eleitor se pauta quase que exclusivamente por um dever social e isto prejudica o processo de participação política e conscientização da cidadania. O Brasil não atingiu, ainda, um nível de maturidade democrática. O longo período de instabilidade política, oscilações econômicas, dentre outros, produzem efeitos diretos no meio social e político. Portanto, há uma dissociação entre o sistema normativo constitucional e a realidade democrática experienciada.

A dissociação entre o modelo adotado e as experiências constantes na dinâmica político-social obsta o avanço da cidadania e sem esta claudica a democracia. Assim, para que haja uma conciliação entre o positivado e o experimentado deve-se empregar esforços na educação político-cidadã, com vistas a uma participação mais efetiva. Na atualidade o processo eleitoral insere-se em um ambiente socialmente instável, deixando de atingir as expectativas do cidadão, deslegitimando o sistema político. Faz-se necessário fomentar os mecanismos de ampliem a representatividade, através do aumento da expectativa e do interesse do cidadão nas eleições, bem como novas práticas de participação permanente oriundas da democracia semidireta.

Para o sistema político o Estado é um sistema organizacional. Estes são sistemas sociais de tipo próprio, tendo como característica a capacidade de condicionar a participação: são específicos por que se diferenciam do ambiente social através de decisões encadeadas, transformando-a em pressuposto, estrutura, para outras decisões, sem desconsiderar a contingência, a incerteza e o risco inseridos (DUTRA, 2018, p. 15). Portanto, estabelecem condições vinculadas que devem ser observadas àqueles que desejam participar e permanecer.

Além disso, aliam alta capacidade de comportamentos exigidos com a generalização da motivação, ou seja, um sistema organizacional impõe comportamentos específicos (comunicação) e como catalizador utiliza esquemas

altamente generalizados, como o poder conferido ao eleitor, através do voto, e ao candidato vencedor em uma eleição, por meio do vindouro mandato. As organizações em sua autoconstituição sistêmica diferenciam-se do meio (outras organizações) ao descreverem os elementos da sociedade, daí diferenciando-se, com a finalidade de constituí-las para si uma unidade de sentido, as quais valem como decisão.

Decisão, para ser assim considerada, deve estabelecer uma referência comunicativa à diferença, no caso, entre política e não política. É a comunicação da diferenciação funcional das alternativas (DINIZ, 2007, p. 954). Nesse sentido, a produção de decisões políticas, como o pleito eleitoral, irradia-se a todos os contextos sociais. Contudo, não deve ser entendida como pressuposto da ação, mas, sim como a escolha de alternativas mais viáveis, dentre outras igualmente viáveis, que poderiam ser consideradas também como decisão, sempre contingenciais.

Decisão, nesse contexto, não é ação, mas um processo comunicativo estabelecido no e pelos sistemas sociais parciais, expresso pelos seus meios de comunicação simbolicamente generalizados e códigos durante a etapa da escolha racional impera a incerteza (perigo). No dado momento em que decide, a incerteza não se transforma em certeza, senão em risco, porquanto inexiste a possibilidade racional de análise de todas as variáveis contidas (LUHMANN, 1994, p. 08/13).

Quando se toma uma decisão no presente inexiste condições de previsibilidade com total segurança e exatidão de eventos futuros. Assim, o risco é inerente a tomada de decisão. Decide-se de uma determinada maneira ao invés de outra embasando-se nas melhores possibilidades apresentadas no presente. Portanto, decidir é assumir os riscos da alternativa eleita. Pode-se dizer que decisão é uma tendência e não uma certeza, até porque sendo um processo encadeado de decisões, nunca será permanente e sempre haverá outras alternativas a serem eleitas. (CORSI, ESPOSITO e BALARDI, 1996, p. 136).

Uma decisão confere a possibilidade de manter as bases já estabelecidas no interior da organização ou produzir novas bases, modificando as estruturas internas do sistema. Toda a decisão visa estabelecer premissas para outras decisões, sem a necessidade de justificativa dos motivos anteriormente expostos. Portanto, decidir é uma reconstrução constante da realidade, sem que se precise recorrer para buscar os fundamentos em uma anterior. Assim, têm a possibilidade de baixa expectativa de

contrariedade se embasadas em premissas repetidas, sedimentadas temporalmente (LUHMANN, 1994, p. 08/13).

O papel exercido pelo eleitor é fundamental, porque a sua decisão tem a capacidade de reduzir a complexidade política e indicar os rumos a serem seguidos pelos eleitos. É certo que os indivíduos exercem distintos papéis sociais. Entretanto, quando da função de eleitor as diversas possibilidades, advindas da variedade de funções sociais, são reduzidas às possibilidades políticas existentes. Nesse sentido, há um processo de filtragem ante as possibilidades de decisão: aqui a decisão é política e não jurídica, econômica ou científica. A sua participação no processo político democrático tem o objetivo de reduzir a complexidade política. No atual cenário nacional de altas abstenções, esta são decisões estabelecidas pelo eleitor, cuja realidade presente calca-se na descrença como a política, o descrédito com os políticos, dentre outras.

Outra característica em uma eleição é a incerteza no seu resultado. Se não a houver, inexistente eleição. A certeza da incerteza gera um compromisso e vincula os participantes ao resultado eleitoral (o eleitor, com a sua decisão legítima o resultado e o eleito é legitimado). A possibilidade de diferentes grupos políticos chegarem ao poder através do escrutínio eleitoral periódico oxigena o sistema político. Se torna um instrumento através do qual o sistema político se autossanciona e a decisão política do passado é confirmada ou rejeitada.

Se confirmada há a reeleição. Caso não, as decisões foram rejeitadas pelos eleitores. Nesse caso, a redução da complexidade dá-se mediante a sua seleção forçada. Forçada aqui deve ser entendida que o sistema político impõe ao eleitor vencedor e vencido a aceitação do escrutínio, desde que livre e sem vícios, pois é uma decisão vinculada a toda a coletividade. O inconformismo e a insatisfação são inerentes ao processo eleitoral. Contudo, não agem dentro do sistema político e sim no seu entorno (ROCHA e BAHIA, 2016, 87).

Têm relevância para o sistema político já que permitem à minoria (oposição) torne-se maioria (governo). Assim, o processo eleitoral forma alternativas: o vencedor executa o seu projeto, ao passo que o derrotado o adia. A alternância de poder é um dos elementos legitimadores do seu código, qual seja, governo(situação)/oposição. A relação de circularidade periódica eleitor-escolha (voto)-vencedor-derrotado confere ao sistema político uma história, ou seja, o processo eleitoral democrático é um

elemento no qual o sistema político passa a se orientar pela sua própria história: aprende, apreende e reage.

A política se constitui como um fenômeno para solucionar necessidades impostas a toda a coletividade, através de um encadeamento decisório. Através da autonomia da política cresce a força da sociedade, aumentando a influência social nas decisões estatais. Em uma democracia a decisão do cidadão pela escolha de um candidato envolverá, tácita ou conscientemente, a escolha de uma visão sobre assuntos de interesse coletivo, que impactam diretamente o cotidiano. Nesse caso, os programas de governo devem, além de ser um requisito formal eleitoral (condição para a inscrição da chapa junto a justiça eleitoral), trazer elementos democráticos materiais.

É um documento obrigatório formal 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 (decisões) defendidas pelo candidato, cujo objetivo é demonstrar ao cidadão os seus projetos e, caso eleito, permitir acompanhar o cumprimento das promessas eleitorais. Seria uma espécie de compromisso político. Referido compromisso tem maior densidade em regimes de governo parlamentarista, onde o vencedor, para ser governo, deve formar maioria, formada por grupos políticos com posições diversas, havendo uma constante pressão seletiva com os acordos envolvidos (decisões). Referida pressão seletiva tende a deixar a opinião pública (elemento sistêmico político) o mais informada possível, a qual influencia diretamente ao sistema político a decidir

Nos casos dos regimes parlamentaristas, o desvio nos acordos previamente estabelecidos, podem levar a um processo de descrédito ao governo, levando ao voto de desconfiança. No entanto, em regimes presidencialistas, caso não o vencedor não seguir as propostas estipuladas não haverá nenhuma penalidade, pois não possui efeito político vinculante ao mandato. Tem função eminentemente moral (VELLOSO e AGRA, 2020). Como função material, pelo menos em tese, deve apresentar propostas válidas, viáveis e possíveis para intervir na realidade posta, oferecer alternativas à solução de problemas, políticas públicas. Abordar as diversas áreas de sua competência e responsabilidade e indicar em avaliações se o seu funcionamento é eficaz (UNGER, 2008, p. 19).

Contudo, não raras vezes, há pouco caso na sua construção, porquanto a elaboração do plano de governo é puramente formal, cuja finalidade é cumprir um requisito da legislação eleitoral. Passa ao largo de uma proposta bem estruturada, composta por propostas bem definidas, com objeto delineado, objetivos claramente traçados e execução através de planos, projetos e programas. Esse documento se formulado de maneira efetiva revela muito do potencial capacidade do candidato em resolver ou propor resoluções aos problemas. Além disso, possibilita ao eleitor uma escolha mais sopesada, evitando decisões puramente personalistas. Por óbvio o cidadão dever querer se informar sobre o assunto, o que, na realidade nacional, a opinião pública não tem estímulo para isso. Aliás, há um silêncio em assuntos políticos. A inclusão de conteúdos materiais vinculados nos programas de governo, tem como objetivo melhorar tanto a decisão do eleitor (voto) quanto organizacional (processo eleitoral), haja vista que se aumentam as informações e, por conseguinte, a diminuição do risco.

A legislação eleitoral estabelece como um dos requisitos para os partidos políticos, ao inscreverem uma chapa para disputar uma eleição ao executivo federal, estadual, distrital ou municipal, o depósito do programa político-eleitoral (programa de governo), junto a justiça eleitoral. Os incisos IX e VII, respectivamente, do artigo 11, da lei 9.504/97 e artigo 27 da resolução 23.609/19 do TSE, definem que as propostas defendidas pelos candidatos devem constar em tal documento, mas não quais. Ou seja, estabelece um critério formal. Inexiste um conteúdo mínimo ou diretrizes que os partidos devam seguir na construção de temas, como as PP e PPS. Pelas regras vigentes não há obrigatoriedade dos partidos políticos estabelecerem de forma clara tópicos específicos que abordem-nas.

Nesse sentido, é importante adaptar a legislação e estabelecer diretrizes nos programas de governo contendo conteúdos mínimos.⁹⁹ A inclusão de conteúdos materiais vinculados nos programas de governo, no caso políticas públicas sociais, tem como objetivo melhorar tanto a decisão do eleitor (voto) quanto organizacional

⁹⁹ Tramita na câmara dos deputados o projeto de lei complementar – PLP nº 295/16. Aprovado no Senado, estabelece no artigo 6º a vinculação do programa de governo ao plano plurianual – PPA. Ou seja, há um movimento para que as disposições nesses documentos eleitorais já estabelecem conteúdos materiais. Mesmo que o PPA não obrigue a sua execução, tem funções estabelecer diretrizes, objetivos, metas e ações prioritárias, bem como limita o orçamento. Além disso, o PPA é o exemplo mais claro de agendamento. A redação do artigo é esta: “O plano plurianual tomará por base o programa de governo do candidato eleito chefe do Poder Executivo e será estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas associadas ao atendimento de seus objetivos”.

(processo eleitoral), haja vista que se aumentam as informações e, por conseguinte, a diminuição do risco.¹⁰⁰ Junto a isso, a construção de diretrizes normativas para a instituição das PPS em tais documentos, contribui, também, para o debate e evolução da própria democracia.

Cabe esclarecer que o desiderato não é terminar ou reduzir o desenvolvimento das ideologias políticas nos programas de governo, peças fundamentais ao processo decisório. O intuito está em objetivar o motivo pelo qual se instituiu a obrigação jurídica como um dos requisitos à inscrição das candidaturas, qual seja, desenvolver temas relevantes, a partir de uma construção político-ideológica.

Contudo, os partidos políticos muitas vezes não utilizam desses documentos para elaborar sua agenda política e estabelecer uma espécie de compromisso político com a opinião pública. Mais um motivo para estabelecer a instituição de requisitos mínimos para colocar em prática o real objetivo do porquê na legislação eleitoral estabeleceu como requisito, o que, infelizmente por descaso ou desinteresse cumpre função eminentemente formal.¹⁰¹ Por óbvio deve-se lembrar que no país não tem incentivo a uma cultura política, bem como há problemas estruturais que devem ser resolvidos.

Em conclusão, o desiderato do presente capítulo foi demonstrar que as ideologias não são “letra morta”. É impossível a sua inexistência ou não influência (não há como). Também propôs-se a separar ideologia de ideologias políticas e, a partir disto, elaborar uma outra forma de abordagem: ideologias políticas como equivalentes funcionais contingenciais, justamente por que se compreende ideologias políticas como comunicação mais ou menos estável no tempo, ante a assuntos de interesse coletivo Também buscou-se demonstra a importância dos programas de governo para melhor informação ao eleitorado, ao processo eleitoral, a democracia e a possibilidade de influenciar na decisão do eleitor, sendo as PP e PPS fundamentais

¹⁰⁰ Vincular normativamente os programas de governo também como requisito material ao registro da candidatura auxiliaria, inclusive, na futura elaboração do PPA. Além disso, orienta na exposição de compromissos políticos menos genéricos.

¹⁰¹ O programa de governo constante no anexo B é um dentre vários exemplos. Revela total falta de comprometimento. Falta essa potencializada por que o candidato era a época prefeito e postulava a reeleição, saindo derrotado no pleito. Como se acompanhou com maior proximidade aquela eleição, os pronunciamentos desse candidato, em propaganda eleitoral e debates, eram proporcionais ao conteúdo desse documento eleitoral: rasos e genéricos.

para isso, sendo necessária a incorporação de requisitos materiais mínimos, principalmente, nos programas de governo.

Por fim, tanto ideologia, ideologias políticas, decisão, programas de governo são assuntos de interesse do sistema Político, sendo manifesto, principalmente pelos partidos políticos. Assim, importante trazer a esse estudo o histórico, suas formas de abordagem ao longo do tempo (conceituações), os seus posicionamentos nas escolas político-ideológica direita/esquerda. Também, por uma questão contextual, trazer para a realidade nacional algumas considerações sobre a possibilidade ou não de haver interferência na autonomia partidária com a estipulação de requisitos materiais mínimos em matéria de PPS nos programas de governo e documentos partidários. Esses assuntos serão abordados no capítulo seguinte.

4. A TRAJETÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS: HISTÓRICO, DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA.

Dividiu-se este capítulo em três partes: formação dos partidos políticos, autonomia partidária e ideologias político-partidárias. Iniciou-se o subcapítulo 4.1 com a conceituação e definição de partidos políticos, não apenas para saber o que são, mas como são. Na sequência, discorreu-se sobre o surgimento e o desenvolvimento das organizações político-partidárias. Seguindo, elencou-se as principais classificações e espécies.

No subcapítulo 4.2, abordou-se a autonomia dos partidos políticos nacionais, em uma perspectiva evolutiva até a sua constitucionalização. A análise da autonomia partidária constitui-se em um tema importante no presente trabalho, por que a hipótese aqui estipulada trata da obrigatoriedade das organizações partidárias em fazer constar nos programas de governo conteúdos materiais quando o assunto envolve políticas públicas sociais. Portanto, ponderou-se se tal obrigatoriedade interage negativamente com a autonomia conferida constitucionalmente aos partidos políticos e, devido a isto, apresenta inconstitucionalidade.

Por fim, no subcapítulo 4.3, focou-se nas ideologias partidárias e a sempre presente diáde esquerda/direta e seus derivativos, centro-esquerda, centro e centro-direita no espectro político-ideológico. Por fim, localizou-se no espectro político-ideológico os partidos políticos PDT, PSDB, PT e MDB, a partir de quatro metodologias, a saber I – histórica: análise da atuação e comportamento dos membros dos partidos durante a ditadura militar (apoio ou não). II – Parlamentar: (a) coesão partidária e (b) pesquisa legislativa brasileira – PLB. III – Documental: (a) análise dos documentos partidários e (b) análise dos programas de governo. IV – PP como índice ideológico.

4.1 A formação dos partidos políticos nas democracias contemporâneas

Seguindo a linha de raciocínio de Downs (1999, p. 50), os partidos políticos objetivam o controle do governo. Para controlá-lo necessária ocupação de cargos. Para tanto, em uma democracia, há necessidade de eleições. A elaboração de políticas, materialização do processo decisório, constitui-se apenas em um meio para alcançar um fim específico: ganhar as eleições. Em outros termos, os partidos formulam políticas mirando ganhar as eleições e não ao contrário (maximização de

votos). Conforme Nafarrate (2004, p. 168), os partidos políticos têm dificuldade em se concentrar na resolução de problemas, a ponto de ser difícil que compreendam-nos genuinamente, por conta da pretensão de resolverem todos os problemas, serem totalmente inclusivos.

Estruturalmente, o fundamento exposto pelo autor não pode ser mais preciso. Enquadra-se perfeitamente em qualquer época político-partidária. É o fundamento estrutural para todas as espécies partidárias, independentes das classificações a serem expostas no decorrer do presente tópico. Portanto, irrefutável. Mas, porque isso? Por que qualquer partido, independente do período histórico, desde que em regimes democráticos, para ser governo (controlar as decisões e ter o mando do poder político), precisa ocupar cargos vetores de poder político, os quais somente podem ser garantidos mediante a vitória eleitoral. Quanto ao fim específico estipulado por Downs (1999), entende-se que pode ser complementado nestes termos: ganhar as eleições, para exercer o poder político, sendo governo.

Com a adoção do regime democrático e o desenvolvimento do processo eleitoral, recodificou-se o código do poder político para governo(situação)/oposição, para modelar a autonomia do sistema. A realizações das eleições são a prova disso. Principalmente para o sistema político, o regime democrático demarcou a passagem da sociedade estratificada para uma diferenciada por funções. Democracia significa a inclusão do povo (opinião pública) no sistema político, ante a um acoplamento estrutural, em uma nova modalidade para estabelecer as decisões vinculantes. Nesse sentido, esse regime político é uma evolução do próprio sistema político, ou seja, é uma reentrada do sistema no sistema (NAFARRATE, 2004, p. 158).

Nesse contexto os partidos políticos são subsistemas organizacionais e fazem parte do sistema político, bem como auxiliam na reconfiguração da contingência desse sistema, contribuindo para estabilização da entropia. Se localizam na periferia, sendo vetores do poder político. Não por uma aptidão própria e sim porque através do regime democrático podem ocupar cargos políticos, os quais indicam, tronam visíveis, o lócus do poder (NAFARRATE, 2004, p. 159). Associando essa fundamentação sistêmica ao conceito estabelecido por Downs (1999), para ocupar esses cargos necessária a vitória eleitoral. Conforme Nafarrate (2004, p. 159), o código governo(situação)/oposição é um código de preferência, pois somete quem se torna governo ocupa os cargos e decide a vinculação decisória, como, por exemplo, o

estabelecimento de políticas públicas sociais.

Portanto, ingênuo acreditar que as agremiações político-partidárias tenham como primeiro objetivo qualquer outro que não seja a vitória em um pleito eleitoral. Para ocupar o lado preferencial do código governo(situação)/oposição, fica claro o funcionamento dos partidos políticos: vencer uma eleição, para torna-se governo e estabelecer as decisões vinculantes a toda a coletividade. Com base no exposto, entende-se ser possível estabelecer como meio de comunicação simbolicamente generalizado dos partidos políticos ser decisor das decisões vinculantes a toda e coletividade, mediante o código vitória/não vitória.

O exposto até aqui tem, também, o objetivo de afastar qualquer verdade absoluta ou ideal sobre partidos políticos, principalmente quando se exporá, a partir de agora, sobre os tipos de partidos políticos (histórico). Dito de outra forma, os partidos políticos existem, pois são um dado da realidade. A bem da verdade, as agremiações político-partidárias e o seu desenvolvimento histórico são parte da evolução do próprio sistema político. A realidade posta é essa.

O surgimento dos partidos políticos modernos imbrica-se ao desenvolvimento da democracia representativa. Esta inicia no estabelecimento dos direitos civis, no século XVII e XVIII, fomentado pelo pensamento liberal e a revolução burguesa, posteriormente na luta polos direitos políticos. Assim, as agremiações político-partidárias, como organizações, são um fenômeno do final do século XIX e início do século XX (PERES, 2009, p. 17). Estão associadas ao aparecimento dos grupos de parlamentares, primeiro, e a partir da expansão do sufrágio¹⁰², os comitês eleitorais (REBELLO, 2013, p. 19). Até 1850 nenhum país¹⁰³ conhecia, em sua integralidade, partido político na concepção moderna (DUVERGER, 1970, p. 20). Espacial e

¹⁰² A expansão do sufrágio não foi linear. Ocorreu de forma progressiva e de maneira distinta, a depender do país. Melo (2018, p. 03) traz alguns exemplos. Inglaterra: os primeiros partidos parlamentares antecedem à expansão do sufrágio. Alemanha: a expansão do sufrágio contribuiu para o surgimento dos partidos políticos. EUA: a expansão do sufrágio aos homens brancos, a eleição para presidente da república justificaram a criação de duas grandes forças político-partidárias (republicanos e democratas) e o surgimento do sistema bipartidário, presente até os dias atuais.

¹⁰³ Duverger excepciona os EUA, entretanto não oferece maiores explicações (1970, p. 19). Mas, alguns elementos podem ser citados: 1º - a independência da Inglaterra e a criação da confederação; 2º - a posterior ratificação dos 13 estados (então independentes) em formar a federação; 3º - a transformação dos 13 estados, antes independentes, em autônomos; 4º - a criação dos entes federados: União e estados-membros; 4º - a elaboração e promulgação da constituição americana; 5º - a instituição do regime de governo presidencialista, do parlamento bicameral e a expansão do sufrágio; 6º - o surgimento de duas grandes forças políticas, inaugurando o bipartidarismo: republicanos e democratas.

geograficamente denominados de partidos de concepção primária, na Europa, despontam nos primeiros países capitalistas (VIANA, 2003, p. 41/42). Já os secundários surgem nos países em transição para o capitalismo ou capitalismo retardatário, nos quais as classes sociais e forças políticas locais copiam o modelo já existente e adaptam-no à realidade social (VIANA, 2003, p. 47).

Determinar as generalidades sobre partidos políticos, conceitos, conteúdos, extensão não é uma tarefa simples, pois há uma conjugação de predicados genéricos e específicos (BARACHO, 1979, p. 128). Duverger (1957, p. 20), destacou que os partidos sofrem influência das suas origens e, portanto, não há como compreender as estruturas sem entender aquelas. Conforme Baracho (1979, p. 128), mesmo sendo difícil descrever generalidades, necessário fazê-las. Constituem-se como agentes de conflito e instrumentos integrativos, dada a existência variada e conflitante entre interesses díspares, sendo necessário ocupar nichos no poder político.¹⁰⁴ Modernamente, compreende-se como a união coletiva, opositoras a outras, para a defesa de interesses diversos e opiniões contrárias, mas sempre objetivando tornar-se governo. São considerados como um elemento evolutivo social-funcional (BARACHO, 1979, p. 138). O embasamento, construção, modificação e evolução acompanham as experiências do entorno, não sendo resultado da ação formal estatal.

Formam vínculos sociais, porque representam grupos e constroem governos. Criam identidades, rótulos e marcas que direcionam a informação política. Denominações tais como conservadores, liberais, democratas, republicanos, trabalhistas, verdes, comunistas, socialistas, progressistas exemplificam o direcionamento para a informação política, cujo destinatário vem a ser o eleitor, cidadão (opinião pública) (REBELLO, 2012, p. 303).

A partir daí, duas dificuldades básicas surgem: I – inúmeras diferenças entre partidos políticos, como a ideologia de representação, legitimação e representação de diferentes nichos sociais e, II – a relação e semelhança com outras organizações políticas com as mesmas funções (VIANA, 2003, p. 11/13). Mas há traços em comum, os quais suplantam as diferenças internas e diferenciam-nos de outras organizações. Nesse ponto, Baracho (1979), ao formular uma teoria geral dos partidos políticos, em um esforço para estabelecer pontos em comum objetivando definir partidos políticos, cita diversos autores.

¹⁰⁴ As principais clivagens sociais que estruturam o conflito e integram posicionamentos são trabalhadores x patrões, igreja x governo, setor primário x setor secundário, cultura dominante x cultura dominada (REBELLO, 2012, p. 301)

À primeira vista há uma tendência em conceituar. Mas, na realidade, ao estabelecer diversas características, vai mais além: informa como são e para que servem os partidos políticos. Entende-se importante trazer essas características conceituais-definidoras, haja vista a riqueza de detalhes, as quais não podem passar despercebidas. O quadro – 03 organiza o proposto.

Quadro 04 – Conceitos, definições e características dos partidos políticos em Baracho (1979).

AUTOR	CONCEITOS, DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS
Pietro Virga	“Entende que o termo Partido indica três figuras fenomenológicas que correspondem aos seguintes conteúdos conceituais: a) [...] o Partido caracteriza-se por dois elementos: o vínculo sociológico, representado pela comunhão ideológica ou de interesses e o fim político, representado através da conquista do poder; b) <i>Grupo eleitoral</i> é formado por certo número de eleitores aos quais o ordenamento atribui capacidade eleitoral. Este grupo não se confunde com o Partido político; c) <i>Grupo parlamentar</i> intermediário entre o Partido político e o grupo eleitoral”.
Jean Charlot	“[...] os: elementos necessários à definição dos Partidos: a) é organização durável em que a vida política é superior à de seus dirigentes, perspectiva que elimina as simples facções, clientelas; b) é organização completa, distinta de simples grupos parlamentares, com a existência de centro nacional e unidades de base; c) impõe-se pela vontade deliberada de exercer diretamente o poder, só ou com os outros, a nível local ou nacional; d) permanece pela vontade de procurar apoio popular, a nível de militantes ou de eleitores”.
Pablo Lucas Verdú	“[...] agrupamento organizado e estável, que solicita apoio social à sua ideologia e programas políticos, para competir pelo poder e participar na orientação política do Estado”.
Andres Serra Rojas	“[...] grupos de cidadãos no pleno exercício de seus direitos cívicos e que legalmente se organizam em forma permanente, para representar uma parte da comunidade social, com o propósito de elaborar e executar uma plataforma política e um programa nacional com uma equipe governamental”.
Mário Justo Lopez	“[...] forças políticas orgânicas, protagonistas coletivos, através de órgãos próprios, da atividade política que apresenta a seguinte estrutura: a) elementos integrantes que formam uma organização permanente. Estes não são ocupantes de cargos públicos, apesar de alguns deles poderem exercê-los; b) unidos por um mesmo projeto geral de política, expresso através de uma doutrina, uma declaração de princípios, um programa ou uma plataforma eleitoral; c) o fim imediato realiza-se através da ocupação de cargos pelos seus partidários ou a influência no processo de adoção das decisões políticas; d) seus meios de ação, para efetivação do programa político, dependem das formas de participação reconhecidas pelo regime político e das formas eleitorais reconhecidas”.
V. Linares Quintana	“[...] reconhece inúmeras definições de Partido político, nas quais aponta como elementos substanciais: - uma teoria do governo; - organização suficientemente estável e continuada; - propósito de controle da administração por meio de uma maioria na assembléia representativa; - programa de legislação, que deve ser sancionada como política pública do Estado; - princípios comuns”.
José Alfredo de Oliveira Baracho	“Completando as diversas características que devem nortear as funções dos Partidos, aponta requisitos inerentes à sua conceituação e conclui que compete aos mesmos: a) formulação da política, a principal das funções, desde que os erige em verdadeiros instrumentos de governo; b) designação de candidatos para os cargos públicos eletivo; c) condução e crítica do governo; d) servir de intermediário entre os cidadãos e o governo; e) manter a unidade no governo; f) desenvolver e manter a unidade nacional”.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Baracho (1979, p. 132/135).

Luhmann, para caracterizar os partidos políticos, utiliza a diferenciação Estado/Partido/Público. A diferenciação do sistema político divide-se em duas formas, ambas com a denominação de Estado, mas com sentidos diferentes: I – diferenciação das estruturas dos cargos (políticos e administrativos). Aqui o Estado é sinônimo de administração. Para tanto, os partidos necessitam vencer eleições, para ser governo, ocupar cargos e estabelecer decisões vinculantes para toda a coletividade; II – distinção estrutural que diferencie do público (população), poder estatal/poder do povo. O Estado tem o significado de democracia. Nesse aspecto, os partidos políticos atuam no plano organizacional do sistema político e surgem para captar as funções que estão implícitas no conceito de democracia (NAFARRATE, 2004, p. 166). Com isso, são um elemento diferenciador-democrático dos cidadãos. Estes não executam a democracia, não são nem governo nem oposição, mas, sim, participam dela por meio das eleições (poder do povo). Ou seja, os partidos, desde que governo, decidem e eleitores escolhem quem será o governo (NAFARRATE, 2004, p. 167). Portanto, os partidos políticos são um acoplamento estrutural entre o Estado e o público.

Em que pese os diversos significados, destaca-se algumas características: I – o contexto de atuação dos partidos e as atividades desenvolvidas. II – possuem papéis específicos em duas arenas políticas: a eleitoral e a decisória, sendo nesta o seu papel se associa à formação da agenda e formulação de políticas públicas, pois participam como atores legitimados no processo de negociação política. III – são fundamentais no processo democrático representativo, porquanto se respaldam no voto popular, sendo que somente através da representatividade é possível aduzi-los como vetores de expressão e representação interesses e um vínculo, muitas vezes frágil, entre a sociedade e o Estado. IV – têm o papel de conquistar posições de poder. V – de maneira formal e legitimada, têm, ou pelo menos deveriam ter, a capacidade vinculativa entre cidadãos e ambientes políticos decisórios (KINZO, 2004, p. 25).

E como se deu o desenvolvimento na atuação dos partidos políticos? Pela natureza da democrática passaram a influenciar a competição política, selecionando lideranças para concorrer a cargos eletivos, ocupar espaços político-institucionais e participar do poder político. Mas para haver a competição, necessária a mobilização dos cidadãos, a conscientização dos novos procedimentos e, principalmente, temas abarcados por diferentes posicionamentos (ideologias), cujo efeito irradia-se a todos. Nesse sentido, estabelecem uma espécie de educação política, para criar vínculos e

facilitar as escolhas (MELO, 2018, p. 03).

Com a nova dinâmica (democracia), modifica-se o espectro competitivo, principalmente no poder legislativo, berço natural da competição política. Antes composta por grupos eleitorais e parlamentares carregada de interesses individuais ou de pequenos grupos, se transforma em competição de massa, tendo nos partidos políticos defesa de bandeiras e princípios coletivos (ideologias). A partir daí os legisladores centralizam e organizam os interesses, atuando em bancadas e seguindo as instruções dos líderes, em um processo ora conflitivo, ora cooperativo. Isso altera o debate e impõe-se a verdadeira política, genuinamente conflitiva, combativa e contraditória¹⁰⁵, na busca por consensos. Por mais contraditório que possa parecer, essa nova dinâmica facilitou o debate, a articulação e agregou um conjunto de interesses no interior do processo decisório (MELO, 2018, p 04).

Os efeitos também são sentidos no poder executivo, tanto em governos parlamentaristas quanto presidencialistas. O governo necessita, então, do apoio para governar, havendo, portanto, a necessidade de coesão partidária para o seu funcionamento. O executivo passa a ser um governo de partidos ou governo representativo. Com as profundas mudanças, inaugurando a visão pluralista, adentra-se na fase da democracia dos partidos, a qual sobrevive, com seus percalços e solavancos, até a atualidade (MELO, 2018, p 04). Modernamente essenciais, revestem-se como instrumento indispensável para governar, de um lado, e alternativa ao povo para a ação política, de outro (BARACHO, 1979, p. 130/132). Conforme Melo (2018, p. 01), ao citar Schattschneider (1942), as democracias modernas somente podem ser pensadas em termos de partidos políticos, sendo praticamente impossível estabelecê-las sem.

Em democracias representativas têm forte relevância, tendo em vista que sem a liberdade de pensamento, o livre embate de ideias sobre assuntos que envolvem a coletividade, tais como políticas públicas sociais e econômicas, dentre outros, torna-se inócua a própria democracia. Como a opinião é um dos fundamentos do poder, os partidos devem, pelo menos em tese, corresponder à opinião pública e expressá-la a partir de suas crenças políticas (ideologias) (MARANHÃO, 2014, p. 246). Como disputam o poder, é da essência a competição e o embate eleitoral. Idealmente, sua

¹⁰⁵ Contradição são operações autopoieticas ou observações. Um determinado modo de selecionar operações de articulação (LUHAMNN, 2016, p. 410).

atuação deverá ser permanente e não se tornam importante apenas às vésperas dos pleitos eleitorais. Devem promover a formação do eleitor e criar correntes de opinião embasada o máximo possível em evidência, “temperada” com posicionamentos ideológicos. Ao cumprir com essa função auxiliam a sedimentar a própria democracia (MARANHÃO, 2014, p. 245).

Em uma competição eleitoral cada vez mais ampliada, os partidos podem cumprir tarefas junto ao eleitorado (representação e defesa de princípios). Para fazer frente a essas tarefas buscam espaço no poder político, através da ocupação dos cargos públicos, se governo, ou fiscalizador e defensor de ideais díspares ao governo, se oposição (MELO, 2018, p. 03). A obtenção do poder político legítimo em um eleitorado de massa tornou-se possível por meio da organização de partidos políticos e viabilizou-se na medida em que assumiram as tarefas de estruturar a disputa eleitoral ao definir e diferenciar as opções oferecidas ao eleitor. Além disso, atribuíram para si a potencialidade de mobilização do eleitor ao incentivá-lo a votar e escolher as opções oferecidas, as quais manifestam agregados de preferência ou representação de interesses (KINZO, 2004, p. 25).

Quanto à formação é possível separá-los em dois tipos: origem interior e origem exterior. Os primeiros provêm de origem parlamentar e eleitoral, advindos de grupos parlamentares e comitês eleitorais. Os de origem exterior nascem em movimentos, categorias sociais ou profissionais, grupos de intelectuais, sindicais, dentre outros (VIANA, 2003, p. 48/49). Partidos cuja origem ocorreu fora do parlamento são diferentes daqueles surgidos no interior do legislativo. Mesmo aqueles de origem exterior diferem entre si. Exemplo: partidos de base operária diferem daqueles surgidos em camadas sociais superiores. E agremiações que nasceram e se desenvolveram na oposição se modificam quando assumem o governo (MELO, 2018, p. 05).

Inserido na origem encontram-se a classificação das espécies partidárias. Apesar de na atualidade sofrer adaptações e críticas, dada as mudanças nos interesses e estruturas político-partidárias, as espécies elaboradas por Duverger (1970), em sua teoria geral dos partidos políticos, para demonstrar os partidos enquanto estruturas organizacionais ainda é utilizada. Apesar das alterações na sua substância, pela ordem evolutiva normal das coisas, quanto à forma, emprega-se até hoje. Introdutoriamente, para compreendê-la necessário entender que o autor a

constrói tendo como fundamento a historicidade político-partidária moderna. Em outras palavras, Duverger foi um homem do seu tempo.

Apesar da elaboração ter sido criada a partir da análise de vários partidos europeus, nas primeiras décadas do século XX, o modelo de análise formal e material tem aplicabilidade e serve como princípio para o estudo dessas organizações, bem como compreender as evoluções (PERES, 2009, p. 36). Uma leitura mais desavisa ou superficial tende a caracterizar o modelo como ultrapassado¹⁰⁶: um erro crasso. A teoria geral dos partidos políticos de Duverger não pode ser considerada ultrapassada, por dois motivos básicos: I – a democracia representativa ainda é o regime político com maior relevância. II – ao sugerir que os partidos de massa são o modelo mais adaptado à democracia representativa, pode-se partir das suas características e perceber mudanças estruturais nas organizações partidárias. Mudanças estes objetos de análise a partir de agora.¹⁰⁷

Como já dito acima, os partidos políticos modernos são um fenômeno do século XIX e início do XX, surgidos em decorrência da democracia representativa e expansão do sufrágio. Devido a isto, a aristocracia da época, já no interior do poder legislativo, precisou se adaptar ao principal pressuposto do novo regime político para interagir com o poder político: a disputa eleitoral. A partir de então os parlamentares passaram exercer aludido poder como representantes da vontade popular, tendo mandatos com prazo certo, proporcionando a alternância no poder, cuja legitimidade advinha do voto. A reunião de grupos partidários formou a primeira espécie partidária, qual seja, os partidos de quadros, sendo sua origem caracterizada como interna, endógena, porquanto seus membros já participavam do processo político institucional (PERES, 2009, p. 26/27).

Aludida espécie partidária procurava reunir em seus quadros três qualidades: I – prestígio: pessoas notáveis, cujo histórico e prestígio alicerçariam a candidatura própria ou apoiariam outro candidato. II – habilidades técnicas: corpo técnico capaz de organizar campanhas e “manipular” eleitores. III – recursos financeiros: quadros

¹⁰⁶ Vale a, sempre-presente, máxima, adaptada para o autor: contra Duverger ou a favor de Duverger, mas nunca sem Duverger.

¹⁰⁷ O espectro político-ideológico direita/esquerda, posteriormente o surgimento do centro, pode utilizar a classificação duvergeriana com base analítica. O surgimento e desenvolvimento dos partidos *catch-all*, Kirchheimer (2012), eleitorais-profissionais, Panebianco (2005), e cartel, Katz e Mair (1995; 2003), demonstra a mutação nas espécies elaboradas por Duverger (partidos de quadros e partidos de massa).

com poder aquisitivo para financiar as campanhas. As características desse partido, em linhas gerais são: pouca atividade de recrutamento; atividade partidária apenas eleitoral; financiamento oriundo de elites partidárias; organização burocrática simples; direção personalista ou concentrada; alto grau de disputa interna, mas como poucos grupos; base desvinculada; baixa carga ideológica e consciência programática; estrutura decisória pouco hierarquizada (DUVERGER, 1970, p. 99/107).

Com a evolução no funcionamento do então novo regime político, o meio eleitoral torna-se cada vez mais competitivo e diversificado, resultado da ampliação do sufrágio e a necessidade em atender novos anseios e direitos. Essa ampliação teve dois resultados, quantitativo e qualitativo. Quantitativamente proporcionou a inclusão de um grande contingente populacional no processo eleitoral. Qualitativamente, como um dos efeitos da revolução industrial no meio social, levou ao pleito eleitoral temas específicos, como as advindos das massas proletárias. Por causa e através destas, reconfigurou-se o cenário partidário, impondo-se uma nova organização, capaz de absorver e trazer os interesses à pauta político-institucional. Surgem os partidos de massa (PERES, 2009, p. 32).

Advieram, inicialmente, de grupos sociais (base), após, criaram comitês eleitorais (escolha de candidatos), para participar das eleições, na sequência, formaram grupos parlamentares (grupos sociais-comitês eleitorais-eleições-grupos de parlamentares).¹⁰⁸ Estruturam-se de maneira inversa aos partidos de quadros (grupos de parlamentares-comitês eleitorais-eleições). Por esses motivos classifica-se as organizações de massa como tendo origem externa, exógena, por que surgiram fora do ambiente político-institucional (parlamento) (PERES, 2009, p. 33).¹⁰⁹

Os partidos de massa têm estas características: recrutamento permanente nas bases; desenvolvimento e propagação doutrinária constante; financiamento feito pelos membros filiados; organização complexa e burocracia permanente; hierarquia e

¹⁰⁸ Conforme Peres (2009, p. 28), Duverger estabeleceu essa espécie partidária como antagônica aos interesses políticos representados nos partidos de quadros (a burguesia). Nesse sentido, “[...] as mudanças estruturais provocadas pela revolução industrial, em concomitância com o alargamento da democracia representativa, tornaram possível o surgimento de um partido societário, identificado com os interesses dos trabalhadores e portador de valores socialistas. Por isso, em termos sociológicos, a primeira “espécie” partidária, os *partidos de quadros*, coincide com os partidos burgueses, e a segunda, os *partidos de massas*, com os partidos socialistas”.

¹⁰⁹ Conforme Duverger (1970, p. 100), “(...) os partidos de massa caracterizam-se pelo apelo ao público: ao público pagador, que permite que a campanha eleitoral escape à servidão capitalista; ao público ouvinte e mobilizado, que recebe uma educação política e aprende como intervir na vida do Estado”.

centralização na estrutura decisória; lideranças com ínfimo personalismo (vistas como representantes das ideologias e dos membros); divergências ideológicas internas, fomentadora de disputas internas; destacada consciência ideológica e programática (DUVERGER, 1970, p. 99/107)

Peres (2009) organizou as principais características de ambas espécies partidárias. No quadro apresentado pelo autor, composto por origem, classificação e funcionamento é possível, de forma esquematizada, compreender a estrutura organizacional. A figura – 12, abaixo, apresenta-se o quadro.

Figura 14 – Características das espécies partidárias, em Duverger.

	Partidos de Massas	Partidos de Quadros
<i>Genealogia</i>		
Origem	Externa	Interna
Vetor da Gênese	A partir do topo {lideranças ou grupos burocráticos das organizações sociais}	A partir da base {os próprios parlamentares compõem a base do partido}
Desenvolvimento	Diretórios criados a partir do centro	O centro é criado a partir dos diretórios
Ocorrência Histórica	De meados do Séc. XIX até o início do Séc. XX	Início do Séc. XX
Exemplares	Partidos Proletários {Socialistas e Comunistas}	Partidos Burgueses {Liberais e Conservadores}
<i>Morfologia</i>		
Grau de Centralização	Mais centralizados {O grau de centralização da organização depende da estrutura da organização social que fundou o partido}	Menos centralizados {Cada diretório tem bastante poder de decisão sobre as questões de interesse de cada instância}
Grau de Hierarquização	Altamente hierárquico {As decisões são verticalmente impostas}	Pouco hierárquico {As instâncias locais nem sempre seguem as decisões superiores}
Constitucionalismo Partidário	Elevado {Encontros, Congressos, Assembléias}	Reduzido
Grau de Autonomia dos Dirigentes	Lideranças centrais com maior liberdade de ação	Lideranças centrais com menor liberdade de ação
Burocracia	Elevada burocratização	Baixa burocratização
Estrutura Organizacional	Complexa	Simple
<i>Fisiologia</i>		
Objetivos Principais	Políticas { <i>policy-seeking</i> } Educação política	Vitória eleitoral { <i>vote-seeking</i> } Cargos governamentais { <i>office-seeking</i> }
Atividades	Permanentes	Sazonais {períodos eleitorais}
Campanha de Filiação	Intensa	Esmorecida
Financiamento	Contribuição dos filiados	“Investimento” dos quadros dirigentes
Função da Ideologia	Preponderante	Secundária
Temas dos debates internos	Interesses doutrinários e coletivos	Interesses pessoais
Processos Decisórios	Complexos	Simple
Vetor de Influência	Do partido sobre os parlamentares	Dos parlamentares sobre o partidos
Grau de Disciplina	Alta	Baixa

Fonte: PERES (2009, p. 29).

Dezesseis anos após a publicação da teoria de Duverger, Kirchheimer (2012)¹¹⁰, preocupado com a vulnerabilidade da democracia e as questões relativas à redemocratização da Europa após a segunda guerra mundial, passa a estudar a centralidade dos partidos políticos em democracias representativas e as mudanças por que passavam. Nesse cenário, os partidos de quadros tornaram-se exceção (fenômeno histórico-europeu, sentido desde a criação dos partidos de massa). Sua sobrevivência tem no sistema partidário a justificativa. Os partidos de massa, vetores e portadores de interesses e valores das clivagens mais organizadas, não conseguiam mais atender aos anseios de uma massa eleitoral cada vez mais fluida, com interesses diversos, principalmente pós-modernos e em crescente despolitização. Para fazer frente a isso, surgem os partidos *catch-all* (KIRCHHEIMER, 2012, p. 362).

Mas, como ocorreu o surgimento político-partidário *catch-all*? No entender do autor, a combinação entre o crescimento econômico e a sedimentação do estado de bem-estar social, fomentou a diminuição na polarização social e política. O fim das ideologias (desideologização), transferência da ideologia da filiação para a escolha motivacional eleitoral, os partidos de massa gradualmente diluíram as suas ideologias, objetivando atingir o maior número possível de grupos sociais e, assim, conquistar o sucesso eleitoral (KIRCHHEIMER, 2012, p. 362). Passaram a focar no cenário eleitoral, esvaziando o debate pelo sucesso eleitoral mais imediato (primeiro ganhar as eleições, depois o resto). É um fenômeno relacionado puramente à competição eleitoral (KIRCHHEIMER, 2012, p. 362). Pela natureza desses partidos deve haver constantes alternâncias entre os papéis críticos ao governo e apoiador (KIRCHHEIMER, 2012, p. 368).

Portanto, as agremiações *catch-all* funcionam como centralizadoras de demandas de todos aqueles que não têm seus interesses defendidos de maneira tão eficiente quanto os representados por grupos de interesse, tais como: indivíduos que ainda não têm, ou não têm mais, posições nas searas político-decisórias, os jovens e idosos, os mais assemelhados a consumidores do que produtores, dentre outros (KIRCHHEIMER, 2012, p. 375). As principais características dos partidos *catch-all* estão dispostas no quadro – 04, abaixo.

¹¹⁰ Publicado originalmente em 1966, com o título “The Transformation of the Western European Party Systems”, em 2012 foi traduzido e publicado no Brasil.

Quadro 05 – principais características dos partidos *catch-all*, segundo Kirchheimer (2012).

Ideologia	Redução contundente, mesmo que sem modificações nos programas partidários formais, na carga ideológica, a partir da substituição de bandeiras e interesses direcionados à nichos específicos, por assuntos que alcancem o maior grupo possível de eleitores.
Papel da liderança	Escolhidas entre aqueles com maior eficiência no sistema eleitoral, mas com carisma.
Papel da militância	Declínio na importância da militância de base, tendo em vista a substituição dos temas específicos (direcionados) por abrangentes, mais palatáveis e de fácil absorção pelas massas.
Apelo eleitoral	Não mira uma classe específica, apenas. É pluriclassista. O eleitor é tido como uma massa despersonalizada, genérica, mais parecida com consumidores. Sendo assim, quanto mais abrangente for o assunto, maior a amplitude.
Público alvo	Garantia de acesso a grupos de interesses variados.

Fonte: elaboração própria, com base em Kirchheimer (2012, p. 370/371).

Na década de 1980, Panebianco (2005), atendo as constantes modificações na genética partidária, propôs uma nova teoria geral, tendo como foco questões organizacionais. Entende que as clivagens ideológicas tornaram-se desatualizadas e a identificação partidária enfraqueceu. Os motivos para a transformação em profissionais-eleitorais relacionam-se com a dinâmica do desenvolvimento capitalista, o desenvolvimento do neoliberalismo, primeiro na economia e posteriormente na seara social, a modificação nas relações sociais e de trabalho, a forma com que diferentes grupos sociais analisam e interpretam a política. Outras mudanças ligaram-se aos impactos da expansão dos meios de comunicação de massa (PANEBIANCO, 2005, p. 516/519).

O autor concorda com Kirchheimer (2012), segundo o qual os partidos de massa estariam se transformando em *catch-all*. Entretanto, requalifica os *catch-all* em profissionais-eleitorais, por que o papel central na organização passa a ser exercido por profissionais, há forte presença do eleitoralismo (vínculos organizacionais fracos), financiamento através de grupos de interesses e fundos públicos e foco em questões com forte apelo eleitoral (PANEBIANCO, 2005, p. 511/513). Com isso, os partidos se mantêm-se no poder não mais por fatores ideológicos, mas, sim ambientais. Ou seja, as escolhas, agremiações e eleitores deixam de ser racionais, motor da ideologia manifesta, passando a “naturais” (varia conforme os interesses). A partir daí o componente ideológico ocupa posição secundária, denominada pelo autor de ideologia latente (PANEBIANCO, 2005, p. 514). Nesse diapasão, duas variáveis

justificam as mudanças: o modelo genético (elementos caracterizadores partidários desde a origem) e a institucionalização (PANEBIANCO, 2005, p. 516).

O modelo genético possui três fatores, a saber: 1º - desenvolvimento da organização partidária a partir da penetração territorial (o centro controla a expansão da periferia); 2º - ausência de instituições externas que legitimem o partido (sindicato, igreja, movimentos sociais, dentre outros); 3º - caráter carismático, cuja verificação ocorre a partir da identificação da agremiação como um vínculo a uma liderança carismática (AMARAL, 2013, p. 15/16).

Por sua vez, no tocante à institucionalização, Panebianco (2005) compreende-a como processo de estabilização do partido. A agremiação, antes um instrumento conformado à realização de determinados objetivos, passa a ter valor em si mesma. Nesse caso, não há mais a distinção partidária. Há transição de um sistema de solidariedade (os objetivos explícitos, vetores de uma ideologia manifesta), para um de interesses (avulta-se a ideologia latente, com objetivos vagos, genéricos, muitas vezes contraditórios) (AMARAL, 2013, p. 15/16). A figura – 13 traz as principais características dos partidos profissionais-eleitorais.

Figura 15 – Características dos partidos profissionais-eleitorais estruturais.

<i>Partido profissional-eleitoral</i>
a) centralização dos profissionais (competências especializadas)
b) partido eleitoral, ligações organizativas verticais fracas; apelo ao eleitorado de opinião
c) predominância dos representantes públicos, direções personalizadas
d) financiamento por meio de grupos de interesse e fundos públicos
e) ênfase nas <i>issues</i> e na liderança; centralização dos carreiristas e dos representantes dos grupos de interesse no interior da organização

Fonte: Panebianco (2005, p. 514).

Mais uma classificação foi proposta por Kate e Mair (1995; 2009). O ponto de partida baseou-se no declínio dos partidos políticos de massa. Referidos partidos não são um dado *a priori*, ou seja, um modelo adaptado, mas um arquétipo do seu tempo. Nesse caso, apresentam contingências temporais. Entretanto, partem de um fato dado, independente da época: os partidos políticos são uma espécie, dentre várias, de relação entre sociedade-civil/Estado, mas esta muda temporalmente. E para compreendê-los, necessário diferenciar as noções de adaptação e mudanças das noções de declínio ou fracasso (KATE E MAIR, 1995, p. 05).

No final dos anos 1980 e boa parte dos anos 1990, o mundo passou por mudanças drásticas¹¹¹, as quais alteraram sensivelmente o desenvolvimento nas relações democráticas, tendo forte impacto na configuração política interna na maioria dos países.¹¹² Aludidas mudanças afetaram negativa e fortemente os interesses da competição eleitoral. Os autores citam três fatores: I – modifica a importância da divisão ideológica direita/esquerda, presente na maioria dos sistemas partidários, a qual se alimentava da divisão imposta pela guerra fria; II – a transferência do controle e competências para a união europeia e OMC (sistema substancialmente tecnocrático e apartidário); III – a construção de uma consciência coletiva, até certo ponto ideológica, segundo a qual as preocupações políticas em relação à inflação e ao emprego estavam fora do controle dos governos nacionais e, assim, sem a gerência primária dos partidos que ocupavam o governo¹¹³ e a oposição¹¹⁴ (KATE E MAIR, 2009, p. 753/754).

¹¹¹ “No início da década de 1990, a globalização econômica começou a ser reconhecida como uma séria restrição à capacidade de todos os governos de administrar a economia. Em 1989, o Muro de Berlim foi derrubado e a Guerra Fria terminou. Menos de três anos depois, em fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht foi assinado pelos Estados membros da União Europeia. E, em janeiro de 1995, foi criada a Organização Mundial do Comércio. Esse curto período marca um grande divisor de águas no desenvolvimento da política democrática e teve um impacto profundo - e ainda muito subestimado - na configuração da política interna da maioria dos países europeus que estudamos originalmente. E, embora Maastricht seja específico da União Europeia, é evidente que o impacto do colapso do império soviético e da globalização foi sentido de forma muito mais ampla” (KATE E MAIR, 2009, p. 753).

¹¹² Os autores basearam seus estudos em partidos políticos europeus. Entretanto, os efeitos foram sentidos, em tempos distintos, no restante dos países ocidentais.

¹¹³ Em que pese os autores não se referirem à oposição, os efeitos também afetaram-na. As alterações não miraram os partidos políticos. Foram muito mais profundas: o foco direcionou-se a mutação no DNA do poder político (gerar decisões vinculantes a toda a coletividade), irradiadas, por consequência natural, às organizações político-partidárias.

¹¹⁴ “De fato, as diferenças nas posições materiais dos vencedores e dos vencidos reduziram-se drasticamente. Por um lado, o conjunto dos “partidos do governo” já não é tão limitado como era no passado. Correndo o risco de uma generalização excessiva, quase todos os partidos substanciais podem agora ser considerados partidos de governo. Todos têm acesso ao poder” (KATE E MAIR, 1995, p. 16).

Todas os três fatores auxiliaram a despolitização nos discursos, atuação e decisão política, tornando muito mais fácil a cooperação e o conluio entre sociedade-partidos, sociedade-governo, partidos-partidos, partidos-governo. Em tal contexto aparecem os partidos-cartel, caracterizado pela interpenetração do partido no Estado e por um padrão de conluio intrapartidário (KATE E MAIR, 1995, p. 17). Funcionam como uma espécie de cartel partidário, cujos recursos do Estado são empregados para limitar a concorrência e garantir o sucesso eleitoral. Aqui o Estado e não mais a sociedade influenciam o desenvolvimento partidário.

Com o surgimento das organizações cartel a política torna-se profissional e tecnocrática, além de um fim em si mesma. A competição ideológica e programática fica marginal e o foco mira a gestão eficiente e eficaz da política. Há menor concentração nas diferenças políticas e maior preocupação com a imagem e posicionamentos fortes sobre assuntos sociais em ebulição. No tocante à capacidade para resolução de problemas públicos, pouco se faz através da concorrência entre partidos (conflito, convencimento) e muito pelo conluio (KATE E MAIR, 2009, p. 754/755).

As competições políticas são de capital intensivo, profissionalizadas e centralizadas, baseadas em uma destacada dependências do Estado para obter recursos financeiros e outros benefícios (KATE E MAIR, 2009, p. 754/755). Os principais indicadores que caracterizam essa dependência com o Estado são: I – acesso aos meios de comunicação de massa, garantida e pelo Estado, por meio de regulamentação específica, com vistas à comunicação como os eleitores; II – o Estado tem destacada importância em manter os recursos humanos disponíveis aos partidos (Exemplo: fundo partidário); III – regulamentações mais acentuadas do Estado em matéria partidária (os partidos políticos formulam normas para se manter no poder cada vez mais com a proteção estatal); IV – os cargos públicos estatais dão legitimidade às agremiações perante a sociedade. V – distribuição seletiva aos membros dos recursos disponibilizados pelo Estado (KATE E MAIR, 1995, p. 15/16).

Os autores, utilizando a linha temporal, além de trazerem características das espécies de partidos políticos, atualizam e estabelecem uma nova classificação, a partir da estipulada por Duverger, inclusão do partido *catch-all* Kirchheimer e o cartel, esquadriado por eles. Referida classificação e características estão dispostas no quadro – 05, abaixo.

Quadro 06 – Características e classificação das espécies de partidos políticos, conforme Kate e Mair (1995).¹¹⁵

CARACTERÍSTICAS	PARTIDO DE QUADROS	PARTIDOS DE MASSA	PARTIDOS <i>CATCH-ALL</i>	PARTIDOS CARTEL
Período	Século XIX	1880-1960	1945	1970
Inclusão político-social	Sufrágio restrito	Sufrágio coletivo	Sufrágio coletivo	Sufrágio coletivo
Distribuição de recursos	Altamente restrito	Relativamente concentrado	Menos concentrado	Relativamente difundido
Objetivos da política	Distribuição de privilégios	Reformulação social	Melhoria social	A política como profissão
Base da competição partidária	Status determinado	Capacidade representativa	Eficácia da política	Habilidades gerenciais e eficiência
Concorrência eleitoral	Gerenciado	Mobilização	Competição	Contido
Competição eleitoral	Irrelevante	Intensivo	Intensivo	Capital intensivo
Principais fontes de recursos	Pessoais e pequenos grupos	Filiados	Grupos de interesse e fundos públicos	Recursos públicos
Tipos de membros	Elites	De baixo para cima. Elite responsável perante os membros	Apelo ao eleitorado de opinião	Estrutura hierárquica; autonomia compartilhada
Características dos membros	Elitista	Recrutado constante; filiação ideológica	Filiação heterogênea e ideologicamente marginal	Filiação sem vinculação ideológica, com ênfase no indivíduo
Meios de comunicação partidária	Contatos interpessoais	Meios próprios canais de comunicação	Competem pelo acesso a canais de comunicação	Acesso privilegiado aos canais de comunicação
Modelo representativo	Representante	Agente Delegado	Profissional	Agente do Estado

Fonte: Kate e Mair (1995, p. 18).

Nota-se com as características elencadas pelos autores a expansão do sufrágio ser o principal motivo para a transformação na organização partidária. O sufrágio universal, em que pese presente desde o surgimento dos partidos de massa, teve evoluções e expansões importantes, tais como o voto feminino, dentre outros. Outro ponto interesse vem a ser o declínio ideológico, tanto dos partidos quanto dos filiados. Antes partidos programático-ideológicos, agora partidos-eleitorais. Além disso, com o surgimento *catch-all* e cartel, os de quadro e de massa não deixaram de existir. Na realidade, alteraram seu funcionamento. Se, se levar em consideração a criação, há partidos que ainda são de quadros, com funcionamento adaptado *catch-all*, profissionais ou cartel.

¹¹⁵ Os autores não trazem na classificação os partidos-profissionais, por que, para os autores, as agremiações cartel assemelham-se àqueles.

Atualmente todos os partidos ou são *catch-all* ou profissionais em sua constituição ou absorveram características, pois essas duas últimas classificações são efeitos inerentes ao sistema político, fruto de irritações no ambiente. Conforme Nafarrate (2004, p. 167) com diminuição das influências de partidos mais homogêneos, como os de quadros (exemplo: partidos com forte apelo religioso) e posições políticas que se ligam a questões econômico-laborais, mais presente em partidos heterogêneos, como os de massa (exemplo: partidos dos trabalhadores ou trabalhistas), pode indicar uma tendência de um indicador teórico no processo de diferenciação do sistema político.

Bolghesi e Ribeiro (2023, p. 15) formularam uma classificação levando em consideração o aspecto comportamental. Segundo os fins pelos quais os partidos trabalham, a sua razão de ser, são classificados como *policy-seeking party*: Buscam ser governo para implementar a sua agenda política. Estão constantemente mobilizados, envolvendo várias esferas do partido. Geralmente objetivam convencer o eleitorado, não adaptar os seus programas de acordo com as preferências do eleitor. *Vote-seeking party*: partidos fluidos, com posições flexíveis, cuja organização partidária se intensifica durante o período eleitoral. Utilizam a propaganda eleitoral e adaptam seus programas para obter votos. Outra classificação leva em consideração os partidos que preferem coligações, maximizam a sua participação no governo, mesmo que isso exija não levar em consideração a garantia de seu programa político, bem como não se importam em abrir mão de sua influência em determinada região para barganhar e conseguir cargos em um futuro governo. Esses partidos denominam-se *office-seeking parties*.

Na atualidade, os partidos políticos passam por uma crise de legitimidade. Na atualidade não mais detêm o monopólio da representatividade como outrora. Dividem-na com outras instâncias, dentre estas os movimentos sociais. Principalmente no momento em que a política partidária caracterizou-se com um fim em si mesma, as agremiação apartam-se da função representativa e passam a exercer a de caráter mais procedimental, entendendo-se por esta o recrutamento de líderes políticos, a busca por espaços de poder e por resultados eleitorais imediatos (MAIR, 2003, p. 284).

As principais funções (representativa, procedimental, de articulação e formulador de políticas públicas) são legadas a segundo plano, porquanto há percepção de agirem mais em causa própria do que como preceptores da democracia (MAIR, 2003, p. 285). As restrições à legitimidade podem ser organizadas desta forma: I – democracia intrapartidária cada vez mais insuficiente; II – profissionalização crescente, através do recrutamento de pessoas para fazer carreira política; III – soluções predominantemente por interesses econômicos; IV – a diminuição do conflito advindo do antagonismo de classes; V – a insuficiência em abordar assuntos programáticos e a substituição por temas genéricos (MAIR, 2003, p. 285/287).

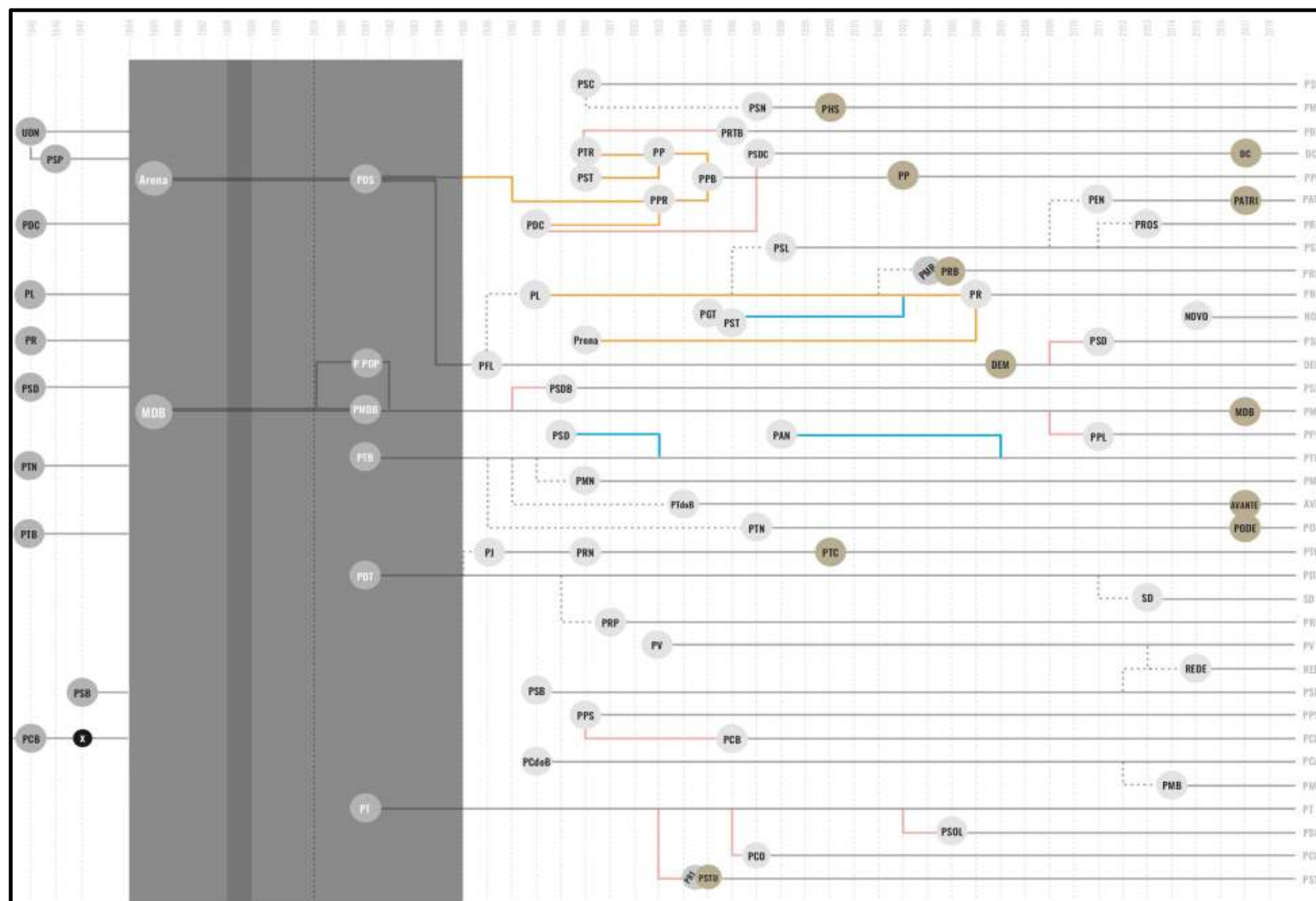
Através desses elementos justificadores da crise de legitimidade, entende-se que podem revelar uma homogeneização nos interesses políticos dos partidos, qual seja, utilizar o poder político em causa própria, independentemente se governo ou oposição, indicando uma possível anomalia no sistema político o que, por seu turno, interfere no meio de comunicação simbolicamente generalizado e no código do poder político, deixando de ser um código de preferência. De acordo com Nafarrate (2004, p. 167): *“Si esta tendencia se sostiene y se prosigue, se le puede tomar como indicador teórico para aprender del proceso de diferenciación del sistema político”*.¹¹⁶

Por fim, antes de adentrar no próximo tópico, o qual abordará a autonomia dos partidos no Brasil, bem como afim de introduzi-lo, cabe algumas considerações sobre algumas peculiaridades. No país, há uma inversão na ordem quanto ao surgimento. Não se originaram e se desenvolveram primeiro

¹¹⁶ O tema da anomalia não será aprofundado no presente estudo, por exigir uma investigação à parte, mais específica. De forma breve e introdutória, entende-se por anomalia uma informação que interfere no acoplamento estrutural sistema/entorno, na medida em que age sobre a própria estrutura do sistema, qual seja, a diferença. Tal fenômeno pode ser sintetizado em três dimensões principais: I – **Interferência na assimilação** – corresponde ao obstáculo à estruturação de adaptações internas necessárias para integrar a informação proveniente do entorno à estrutura interna do sistema; II – **Interferência na rejeição** – traduz-se na dificuldade em evitar ou resolver questionamentos, podendo, em situações extremas, conduzir ao colapso do sistema; e, III – **Interferência sistêmica aguda** – manifesta-se como limitação da função primordial do sistema, a saber, a redução da complexidade do ambiente, em virtude de uma intromissão negativa nos meios de comunicação simbolicamente generalizados e no próprio código. À luz do exposto, a crise de legitimidade que afeta os partidos políticos pode ser compreendida como uma crise do sistema político em si, na medida em que provoca uma interferência estrutural na produção de decisões vinculantes para a coletividade: tais decisões tendem a gerar mais resistência do que aceitação. Ademais, possui o potencial de alterar o funcionamento do código governo/oposição, conduzindo a uma quase inexistência de diferenciação entre os lados desse código e à percepção de que todos os partidos são iguais.

na sociedade e após ocuparam espaços de poder institucional. Devido aos vários regimes políticos e de governo havidos, na maior parte do tempo há destacada atuação estatal: criação dos primeiros partidos políticos, durante a monarquia; regime dos partidos institucionalizados, na era Vargas; a extinção durante a ditadura militar, do pluripartidarismo, dando lugar ao bipartidarismo, sendo um a situação, Arena, e outro oposição institucionalizada, MDB.

Com a redemocratização e a instauração do pluripartidarismo há o reconhecimento jurídico-formal das agremiações. Em relação à classificação, com exceção do PT e PDT, fundados como partidos de massa, não sendo reconhecidos formalmente como partidos políticos, durante o regime militar (eram oposição não institucionalizada), todos os demais advieram de partidos de quadros, haja vista serem dissidentes ou da Arena ou do MDB. A figura abaixo demonstra a genealogia dos partidos políticos no país.



Fonte: Máglia (2020, p. 53)

4.2 Autonomia partidária na constituição de 1988: interferência ou não?

A partir do surgimento do constitucionalismo moderno os partidos políticos paulatinamente conquistaram o direito constitucional de constituir as suas estruturas internas, forte o princípio da autonomia partidária, pelo qual estabeleceu os direitos e deveres das agremiações político partidárias. No Brasil, o princípio da autonomia partidária teve sua positivação com a constituição de 1988, tendo em vista que os próprios partidos foram se consolidando com o tempo. Seguindo uma linha do tempo a constituição de 1934 não abordou esse princípio, em que pese o código eleitoral de 1932 previa a realização de eleições. De igual forma as constituições de 1937, 1946 e 1964 não previram o princípio da autonomia partidária (MOTA, 2018, p. 34).

Em 1964, com a lei orgânica dos partidos políticos, regulamentou-se um pouco os partidos políticos, sendo revogada no regime militar, extinguindo o pluripartidarismo e instituindo o bipartidarismo, representado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). A constituição de 1969, apesar de ainda silenciar sobre a autonomia partidária, contemplou a liberdade para a criação dos partidos políticos, a necessidade de respeitar o princípio da soberania nacional e os direitos fundamentais da pessoa. Em 1971 a nova lei orgânica dos partidos políticos passou a regular a organização, funcionamento e extinção dos partidos (MOTA, 2018, p. 34).

Em 1985, com a queda da ditadura militar, internamente impulsionada pelos movimentos das diretas já, editou-se a emenda constitucional nº 85, a qual erigiu a condição de princípio constitucional o pluripartidarismo, bem como facilitou a criação de agremiações partidárias e a filiação. Com a criação da comissão Arinos, preparatória à assembleia nacional constituinte, iniciada em 1987, percebe-se a função material dos partidos políticos como essenciais à criação, manutenção e evolução da própria democracia. Com a redemocratização e os traumas do regime ditatorial militar os partidos políticos, a liberdade partidária e a democracia correlacionam-se como princípios interdependentes. Embalado por esse sentimento de garantia da democracia e o não retorno dos tempos sombrios vividos, é que o princípio da autonomia dos partidos políticos torna-se norma constitucional (MOTA, 2018, p. 54).

O estabelecimento da autonomia partidária no texto constitucional teve como objetivo de evitar a intervenção estatal nas estruturas partidárias. A ideia de estatização dos partidos políticos torna-se prejudicial ao regime democrático representativo e acaba por diluir a oposição às forças dominantes. O que assegura a independência desses grupos de opinião com estrutura organizada, para que possam agir com liberdade e, assim, representar os interesses da coletividade, é justamente a ingerência em assuntos internos. São formados pela livre associação de pessoas que possuem os mesmos ideais, cuja finalidade é atingir fins políticos e buscar espaços de poder. Para que essa associação seja e permaneça livre que a autonomia partidária protege. Permite com que os partidos políticos colaborem com o funcionamento das instituições democráticas, realizem formação política, divulguem planos e alternativas de governo e escolham candidatos (BARROS, 2021, p. 106).

Conceitualmente a autonomia partidária deve ser compreendida como a liberdade interna que o partido tem para regulamentar as suas normas ante as quais funcionará, que vai desde o estabelecimento do seu programa até a positivação de seus estatutos, que poderão ser invocados sempre que existir a tentativa de interferência estatal nos seus processos internos. A autonomia liga-se diretamente com a liberdade de criação de partidos políticos, pois inexistiria a possibilidade de invocá-la se essa liberdade fosse diminuída. Muito embora o princípio da liberdade assegura o surgimento de partidos políticos, é a autonomia o instrumento que o garante. O objetivo não é o de ser uma espécie de benesse para conceder privilégios, mas, sim para auxiliar na implementação na função representativa dos partidos (SILVA, 2016, p. 53).

Segundo as disposições constantes no §1º do artigo 17 da constituição há quatro espécies de autonomia partidária. Autonomia partidária ideológica (quais interesses, posicionamentos sobre assuntos de interesse coletivos o partido adotará), autonomia partidária organizacional (estrutura e funcionamento), autonomia partidária financeira (gastos dos recursos advindo do fundo partidário) e autonomia partidária eleitoral (escolha de candidatos, participação em coligações, distribuição de recursos oriundos do fundo partidário) (BARROS, 2021, p. 107).

Em que pese destinar-se a preservar os partidos das interferências estatais, isso não quer dizer que não sofram a atuação da legislação, respeitados algumas condições. Devem ser claras, genéricas e abstratas, realizadas de maneira

proporcional e razoável. Normas gerais a serem seguidas na elaboração dos programas e estatutos partidários, assegurar a autenticidade do sistema representativo e o respeito aos direitos fundamentais, vedação e subordinação a governos estrangeiros, prazos de vigências de órgãos e comissões provisórias, o processo de criação, organização, fusão e extinção dos partidos políticos são exemplos de atuação estatal nos partidos sem significar interferência. No tocante às relações externas, como a participação no processo eleitoral, não cabe evocar a autonomia para afastar a incidência de aplicação da legislação. A competência que o tribunal superior eleitoral possui para elaborar instruções normativas na regulamentação dos partidos e a sua participação nas eleições exemplifica a sua não incidência (BARROS, 2021, p. 107).

Em que pese a autonomia partidária destinar-se a preservar os partidos das interferências estatais, isso não é sinônimo de supremacia ou soberania. Apesar de o texto constitucional garantir uma larga liberdade intrapartidária, não pode ser entendida como liberdade absoluta. Nesse diapasão, inexistente possibilidade e legitimidade para os partidos utilizarem o expediente da autonomia partidária como lhes aprouver. Há restrições constitucionais, através das quais deverão funcionar como o respeitando a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais, obrigatoriedade de estipulação estatutária de normas de disciplina e fidelidade partidária, caráter nacional, proibição de subordinação ou recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, obrigatoriedade de prestar contas e proibição de utilização de organização paramilitar. Outra limitação é a ideológica. Há controle nesse aspecto, porque um partido não pode adotar como posicionamento ideológico ideais políticos totalitários, fascistas de qualquer outra origem antagônica à democracia (BARROS, 2021, p. 176).

Como já exposto acima, inexistente lesão ao princípio da autonomia partidária desde que comandos normativos sejam estabelecidos de forma genérica, proporcional, abstrata e razoável. Portanto, quando o assunto relaciona-se a elementos inerentes à legislação que regulamenta as eleições e as condições, requisitos formais ou materiais, estabelecidos para participação no pleito, não há afronta à referida autonomia. Exemplo é a o estipulado no artigo 11, §1º, IX, da lei 9.504/97, segundo o qual para a inscrição da chapa ao cargo eletivo de presidente e vice-presidente, governador e vice-governador e prefeito e vice-prefeito deve contar o

depósito do programa eleitoral junto a justiça eleitoral. Nesse caso a legislação estabeleceu um requisito formal a ser cumprido.

Referida condição não guarda relação alguma com a autonomia partidária, justamente por não ser um assunto que atinja o funcionamento e as bases intrapartidárias. Inexiste óbice para estipular aos partidos políticos e coligações, ao lançarem candidatos aos cargos eletivos do executivo, a inclusão de diretrizes em matéria de PPS, tal como o proposto nessa pesquisa. A autonomia, convém informar, não se constitui como um requisito *a priori* para a construção dos partidos políticos, pois inexistem requisitos previamente estipulados para a política, no qual aqueles são elementos funcionais desta. Elementos objetivos, materiais ou formais, para participação nas eleições e autonomia partidária são assuntos distintos e não conflitantes.

Por outro lado, impor a inclusão de requisito materiais mínimos em matéria de PPS nos documentos partidários não pode ser caracterizado como regra eleitoral. Os partidos políticos não podem sofrer o controle direto no seu desenvolvimento. Em outros termos, a legislação infraconstitucional tem competência para estipular regras sobre o funcionamento intrapartidário, apenas e nos termos da constituição, a qual estabelece diretrizes mormente quanto à estrutura e à organização. A construção dos documentos partidários faz parte do desenvolvimento e construção das abordagens sobre a realidade posta. Logo, albergados pelo princípio constitucional da autonomia partidária. Nesse caso, obrigar as agremiações político-partidárias normativamente tem impedimento constitucional.

Esquadrinhado o histórico, conceito, classificações dos partidos políticos, bem como a autonomia partidária e a possível interferência no princípio constitucional da autonomia da hipótese sugerida nessa pesquisa, havendo-a unicamente quanto aos documentos partidários, passa-se analisar a localização das agremiações político-partidárias na escala direita/esquerda, em especial do MDB, PDT, PSDB e PT.

4.3 Identificando o espectro ideológico direita/esquerda e localizando os partidos PSDB, PDT, PT e MDB

Com o surgimento dos partidos políticos de massa, os compromissos ideológicos passaram a figurar em documentos partidários. As bandeiras formalmente expostas caracterizaram as agremiações entre partidos de esquerda e de direita.¹¹⁷ A justificativa para o emprego desses vocábulos diferencia classes político-ideológicas e facilita a compreensão e percepção de ideias e orientações decisórias. Conceitualmente, a escala direita/esquerda é um atalho mental, composto por um conjunto de valores. Meios de comunicação, coesão e definição do comportamento político-partidário, tendo como uma das suas finalidades facilitar as formulações dos eleitores. (MARTINS, et. al., 2024, p. 05).

Os principais valores norteadores na formação e evolução da díade estão ligados aos conteúdos ligados à igualdade, à liberdade e à atuação do Estado (FREIRE, 2007, p. 256). O contraste entre liberdade e igualdade tem importante função nos valores ideológicos. Enquanto a esquerda sai em defesa da mudança social como mais igualdade política, econômica e social, a direita identifica o papel instrumental do mercado para promover o crescimento econômico e as mudanças sociais e políticas.¹¹⁸ Além do mais, a identificação ideológico-partidária tem atuação intrapartidária, pois proporciona o compartilhamento de ideias, solidifica os fins comuns, orienta as ações políticas e reforça a autoridade dos líderes e, portanto, condiciona, influencia as decisões dos membros. A díade se justifica também pela relação entre os polos. A oposição direita/esquerda reconhece, comprova e demonstra uma divisão no contexto social a legitima o conflito político (política não existe sem conflito. É do conflito a potencialidade para ocorrer os consensos) (PORTA, 2003, p. 159/160).

¹¹⁷ O marco histórico definidor da díade direita/esquerda foi a disposição geográfica dos assentos entre jacobinos e girondinos na assembleia francesa, sendo que estes, defensores da propriedade privada e da meritocracia, sentaram-se à direita do monarca. Aqueles à esquerda, que, por sua vez buscavam a defesa da igualdade e da propriedade comum (HEYWOOD, 2010, p. 17/18).

¹¹⁸ Cabe mencionar, mesmo que brevemente, que há uma variante entre o eixo ideológico direita/esquerda. Havido com o surgimento de partidos políticos que se identificavam com pautas da esquerda, mas também da direita, surge o centro e as subdivisões centro-direita, centro e centro-esquerda. A partir de então, a escala é disposta em uma linha posicional contínua, com posicionamentos intermediários. Não são nem de direita, nem de esquerda, mas tendem a uma ou outra (BOBBIO, 2011).

Sem acordo inexiste coesão política, ao passo que sem desacordo inexiste a própria política, apenas administração. Assim, a política em sociedades contemporâneas não se trata de consenso, mas conflito e busca por compromissos de compatibilidade entre posicionamentos incompatíveis (STRÅTH, 2013, p. 2).¹¹⁹ É justamente a função de interpretar e condicionar essa dinâmica política que as ideologias político-partidárias se inserem. Funcionam como um norte para compreender e explicar através de determinadas lentes o conjunto social. Para as pessoas verem o mundo através de condicionantes, como pressupostos, crenças e opiniões. Tais ideias auxiliaram na construção de sistemas políticos (HEYWOOD, 2010, p. 24).

Negar a existência ou pregar o fim das ideologias político-partidárias importa em não reconhecer uma linha divisória de visões sobre assuntos de interesse coletivo e, em última instância, “calar” parte ou partes da sociedade (MOUFFE, 2015, p. 119/120). E o mais danoso, vindicar o fim ou cooptá-las, além de danoso, pasteuriza os conteúdos, aliena e condiciona as visões do conjunto social a posicionamentos majoritários de poucos (plutocracia).

Um exemplo sobre a separação no espectro é dado por Bobbio (1995) ao utilizar a igualdade como critério diferenciador. Segundo o autor, para a esquerda a igualdade é regra. A desigualdade, exceção, devendo ser justificada. Na direita a desigualdade constitui-se como regra. Havendo alguma relação carecedora de igualdade precisa de justificativa. A igualdade funda a essência do pensamento da esquerda e na direita aceita-se a desigualdade para não colocar em risco a liberdade. Esse posicionamento é bem resumido na célebre frase do autor: “Enquanto a esquerda é mais igualitária a direita é mais inigualitária” (BOBBIO 1995, p. 103).

¹¹⁹ Há contraposição entre sistemas ideológicos e pragmáticos, a partir de uma dupla dimensão de crenças políticas, quais sejam, a dimensão cognitiva e a dimensão emotiva. As crenças políticas nos sistemas ideológicos, a nível cognitivo, caracterizam-se por uma mentalidade dogmática (rígida e impermeável) e doutrinária (faz apelo a princípios); a nível emotivo composta pela passionalidade, a qual confere alto potencial ativista (Exemplo: discursos parlamentares inflamados sobre assuntos sensíveis, votação de uma pauta legislativa onde um grupo ideológico apresenta projeto de lei, obtém votação maior que outro e insere em um texto normativo dispositivos com carga ideológica). O sistema pragmático, por sua vez, na dimensão cognitiva a mentalidade é flexível e permeável e na emotiva tem baixo nível passional. Tende a consensos e acordos, por que presente interesses semelhantes ou negociáveis.

O fato é que a separação dos interesses partidários, que levou ao espectro ideológico direita/esquerda, sempre considerou conteúdos formadores e diferenciadores da época em que foi feito. Portanto, não se mantém da mesma forma, por que muda de acordo com as transformações e circunstâncias sociais. As variantes ideológicas político-partidárias tiveram maior ênfase nos aspectos econômicos e culturais. Na ordem direita/esquerda as primeiras foram o comunismo, o socialismo, o liberalismo, o conservadorismo e o fascismo (HEYWOOD, 2010, p. 17-18).¹²⁰⁻¹²¹

Com o colapso econômico das democracias europeias após a segunda guerra, governos de esquerda começam a ganhar força no continente europeu. Dos escombros deixados na Europa, políticas de esquerda sedimentaram-se por dois fatores: I – somente um Estado forte teria condições de reerguer as nações e oferecer um desenvolvimento político, social e econômico sólido e constante. II – urgência de respostas social-democrática que fizessem frente ao modelo socialista do leste Europeu. Conforme Giddens (1999, p. 51) em linhas bem gerais, surge como resposta a atuação na economia, através de empresas públicas e sociedades de economias mistas, fomento ao pleno emprego, previdência pública, igualdade material, PPS (principalmente de saúde e educação) com forte atuação pública, estado de bem estar-social. Políticas essas que, por contingências, foram adotadas por governos de outras classes ideológicas.¹²²

O predomínio da esquerda começa a diminuir na década de 1970 e início de 1980, fomentado pelos problemas que os Estados adotantes do estado de bem-estar social passaram a enfrentar (crises econômica e fiscal, a influência da globalização, para citar alguns). A direita passa a assumir o protagonismo. Propunha a diminuição do Estado, em uma espécie de Estado de bem-estar residual, por que as demandas

¹²⁰ Entre os anos 1950 e 1960 dispôs-se a díade, até então linear, na forma de uma ferradura, com a finalidade de demonstrar similaridades entre as extremas esquerda e direita e diferenciá-las das ideologias democráticas (HEYWOOD, 2010, p. 30).

¹²¹ Sobre a separação interna na esquerda e na direita, no século XX, ambas se subdividiram em duas. Esquerda: extrema esquerda, composta pelo comunismo e o anarquismo (críticos ao capitalismo e propunham a sua abolição) e esquerda moderada, formada pelo socialismo e liberalismo modernos (buscavam reformar o capitalismo, sem abrir mão do modelo). Direita: extrema direita, constituída pelo fascismo (vindicava governos totalitários e repressivos, mas contrário a extrema esquerda) e direita moderada, delineada pelo liberalismo clássico e o conservadorismo (pregavam a expansão do capitalismo) (HEYWOOD, 2010, p. 30).

¹²² Como se exporá no decorrer desse capítulo, no Brasil, com a promulgação da constituição de 1988, vários direitos sociais, temas caros da esquerda, foram dispostos ao texto constitucional como direitos fundamentais sociais. Associado ao fato do país sair de um regime autoritário, a direita incorporou em seu discurso a defesa de tais direitos.

até então impostas não poderiam ser mais satisfeitas diretamente pelo poder público. Haveria a necessidade de delegá-las à iniciativa privada. O papel do Estado deveria ser de regular e não mais prover (HELD, 1987, p. 222/228).

As novas ideias da direita partiam da premissa do Estado como problema e a solução a sua redução, conhecida como Estado mínimo. O papel estatal se concentraria na regulação, proteção dos direitos individuais e defesa nacional, garantia das liberdades individuais, instrumentalização da globalização (livre mercado, individualismo econômico, protagonismo do mercado financeiro), autonomia da sociedade civil, desregulamentação do mercado de trabalho, modelo gerencial na administração pública, privatização, redução dos serviços sociais, austeridade nos gastos públicos, dentre outros. As respostas dos governos que instrumentalizaram o modelo neoliberal na economia, como bastião para a diminuição das desigualdades, não tiveram o resultado esperado e as propostas tradicionais dos governos esquerdistas (sociais-democratas) não poderiam mais ser aplicadas, novas deveriam ser instituídas (HELD, 1987, p. 230). Centraram-se na busca pela diminuição das desigualdades, com foco naqueles que mais precisavam da atuação estatal, sendo necessária a intervenção estatal, diminuição da corrupção, busca pela menor taxa de juros, mas a pleno emprego, políticas sociais e econômicas integradas, crescimento econômico sustentável, incentivos públicos para empresas assumirem obrigação estatais, justiça social.

Juntamente com as pautas tradicionais e novas da direita e esquerda surgem novas demandas calcadas em valores pós-materiais (abstratos), tais como o ecologismo, igualitarismo material (feminismo, combate ao racismo e outros), liberdade de expressão, maior interesse da sociedade civil em ser ouvida, a promoção do desenvolvimento humano e demais interesses, que fizeram as pessoas agirem diretamente nos problemas. Essa onda de interesses pós-materialistas fez os partidos políticos perderem o monopólio na satisfação das demandas e passaram-na a dividir com movimentos sociais, comunitários, grupos de pressão, mídia, etc. (INGLEHART E WELZEL, 2009, p. 36/41).

Devido a polissemia nos interesses, modifica-se a escala político-ideológica. Surge o centro político. Essa nova dinâmica ocorreu principalmente em democracias pluripartidárias e criou a moderna díade. Resumidamente, agremiações com posições programáticas de direita e também de esquerda, ao mesmo tempo em que não estão

nem lá (direita/esquerda) nem cá (esquerda/direita), compuseram o centro. A ideia matriz: atuação dos partidos centristas como um equilíbrio entre os polos e papel preponderante mediador¹²³ (SRTORI, 1982, p. 162). Por estarem no centro da diáde assumiram posições intermediárias e comportaram-se como alternativas aos dois polos (BOBBIO, 2011, p. 52).

De acordo com Offe (1984, p. 372) o surgimento do dentro deu-se a partir de uma convergência (acordo) entre partidos de esquerda e de direita, relativo a dois fatores: I – economia política, a saber, o crescimento econômico e a segurança social; e, II – evitar ou atenuar o radicalismo político. Tendo como premissa o modelo estatal de bem-estar, duas classes (trabalhadores e capitalistas), representadas por partidos políticos, considerariam os interesses da classe oposta. Os trabalhadores reconheceriam a lucratividade como viabilidade na ampliação de postos de trabalho, ao passo que os capitalistas a importância do financiamento do estado de bem-estar social.

Kirchheimer (2012, p. 362/363) compreende o surgimento do centro a partir da premissa político-econômica o estado de bem-estar. Ou seja, estabelece como premissa essa forma de estado, rechaçando, assim, qualquer mudança para o modelo liberal econômico ou neoliberal. Entretanto, agrega mais um fator: o eleitoral. Partidos mais focados na obtenção de resultados positivos oriundos do processo eleitoral, do que defesas ideológicas à direita ou à esquerda. Quanto mais se ampliam as propostas políticas maior a possibilidade de se satisfazer os interesses do maior número de eleitores, estes em constante crescimento. Trocaram-se os debates eleitorais mais aprofundados (aspecto qualitativo) pelo sucesso eleitoral mais imediato (aspecto quantitativo).

As características elencadas a esses partidos são: “[...] a) drástica redução da bagagem ideológica [...]; b) Maior estreitamento entre os grupos de lideranças do topo das organizações; c) Rebaixamento do papel do membro partidário individual [...]; d) Perda da ênfase na classe social específica [...]; e) Garantia do acesso à variedade de grupos de interesse” (Kirchheimer, 2012, p. 370-371). Especial atenção deve ser dada a primeira característica. A redução na carga ideológica não pode ser confundida

¹²³ Mediar aqui não deve ser compreendido como função dos partidos de centro estabelecerem um acordo na atuação entre partidos de esquerda ou direita, mas, sim observar os valores (bandeiras) advindos de ambos os polos.

com inexistência, em uma espécie de fim da ideologia, pois impossível. O entendimento correto considera as ideologias políticas como elementos abrangentes, genéricos, para garantir o apoio de eleitores com variados interesses. Em resumo, quanto mais genérica for a carga político-ideológica, maior será a possibilidade de obter votação expressiva.

Internamente, o centro político possui duas subdivisões. Isso ocorre quando partidos inicialmente estabelecidos em um dos polos, passam a adotar propostas do oposto, em maior ou menor ênfase. Ocorre uma derivação no centro. Ao migrarem para o centro e, a depender da ênfase na atuação e os interesses defendidos em seus programas partidários e atuação parlamentar (mais de esquerda e menos de direita e vice-versa), tendem à esquerda ou à direita. Na escala são conhecidos como de centro-direita e centro-esquerda.¹²⁴ Essa nova dinâmica dada à classificação político-ideológica, a moderna classificação direita/esquerda apresenta-se não mais em polos, mas, sim em escala: extrema esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema direita.¹²⁵

Ao se abordar o tema ideologia política, há um fenômeno pós-materialistas cada vez mais observado nas sociedades, com impacto também na classificação político-ideológica: o crescimento de ideias e valores radicais apropriados por uma parcela da direita, constituída como a direita radical ou extrema-direita. Os principais motivos, no gênero, a eclodir essa “nova” direita foram I – os fortes efeitos sentidos com as grandes crises seriadas (econômicas e sociais), associadas II – a constante, gradual e cada vez mais crítica frustração dos eleitores. Tais motivos, por sua vez, agruparam-se em I – promessas materiais não cumpridas ou suprimidas e II – demandas alicerçadas em valores abstratos. Exemplos do primeiro grupo: diminuição da proteção social, redução da proteção da economia e empregos nacionais, novos riscos sociais a partir de níveis crescentes de desemprego, desconfiança com os

¹²⁴ O embasamento desse parágrafo está mais adiante no tópico, precisamente na disposição dos partidos políticos (MDB, PDT, PSDB e PT) na escala político-ideológica.

¹²⁵ Apesar do surgimento do centro e a consequente inexistência de partidos exclusivamente localizados à direita ou à esquerda, ainda se utiliza a classificação em forma de diáde. Dentre os motivos cita-se estes: 1º - demarca os polos na escala e, como tal, limítrofe do centro; 2º - estabelece os partidos puros e que assim continuam (constituídos como direitistas ou esquerdistas); 3º - demonstra as modificações (mutação ideológica) ao longo do tempo. Em outras palavras, os partidos “andam” na escala.

partidos tradicionais, falta de representatividade pelos partidos de direita e esquerda, dentre outros. (DIBAI 2020, p. 730; NORIS, 2005, p. 04/05).

Exemplos do segundo grupo de motivos: apropriação de pautas religiosas e de costumes, intransigência com os padrões imigratórios (medo e, ao mesmo tempo, repulsa do outro – o extremo na relação endogrupo-exogrupo), multiculturalismo, ascensão dos anseios de subclasses laborais não especializadas e com segurança mínima, interesses da pequena burguesia, riscos sociais que angustiam as classes mais ricas, para citar alguns¹²⁶ (DIBAI 2020, p. 731; NORIS, 2005, p. 5/7). Também a forte presença da ideologia na ideologia política. A dinâmica eleitoral da direita radical processa-se em duas formas: I – partidos políticos de direita nascidos como pautas radicais, bem estruturados, que ascenderam em uma eleição disputada com base em demandas sensíveis, conquistam espaços importantes nas arenas decisórias formais e conseguem protagonismo duradouro. II – partidos políticos menores, constituídos na maioria das vezes como organizações frágeis, sensíveis a crises internas de lideranças ou com liderança unipessoal, podem ascender em uma eleição atípica.

Como não têm lastro, giram no entorno de uma figura populista, lastreada por uma base igualmente populista e gravitam na popularidade do governo, se governo, ou oposição, se oposição. Quando esse líder deixa o partido, este volta a obscuridade. Entretanto, nos dois casos, uma análise importante deve ser feita: a solidez da base social criada pela direita radical, bem como os setores com maior probabilidade de apoio (NORIS, 2005, p. 05).¹²⁷

Atualmente, devido a descrença com os partidos políticos e com a política, o distanciamento das agremiações político-partidárias na concretização dos anseios sociais, o crescimento de outros atores políticos, a ascensão da direita radical, há contestações sobre a importância e utilidade na discussão da divisão do espectro ideológico direita/esquerda e seus derivativos, centro, centro-esquerda e centro-direita e a localização dos partidos na díade. Conforme Braga (2013, p. 04), ao citar Lamounier e Kinzo (1978, p. 118/119), a falta de contornos ideológicos claros influencia negativamente na própria representatividade. Entretanto é justamente em

¹²⁶ Norris (2005, p. 6) ao citar a teoria do desalinhamento partidário, informa que não há um grupo social comum em todos os países, na qual a direita radical se alicerça. Segundo o autor “[...] a teoria prevê variações significativas na base social de apoio aos partidos da direita radical e uma erosão da relação entre estrutura social e lealdades partidárias sobre o comportamento dos eleitores”.

¹²⁷ No esquema endogrupo/exogrupo, já explanado no subitem 4.1.

momentos turbulentos as oportunidades para fomentar discussões. Deve-se tomar cuidado ao desacreditar estudos políticos, como a escala ideológica. Tem função material. Pregar o fim das ideologias político-partidárias é demasiadamente danoso para a própria democracia. Estudar os partidos políticos e os sistemas partidários auxilia a compreender o regime democrático (BRAGA, 2013, p.01). A localização dos partidos na diáde não é mera estudo teórico ou idealista. Faz parte de uma cultura política.

E como analisa-se os posicionamentos partidários e atores políticos? Quais as variáveis? Três são os modelos que funcionam como tipos ideais: *vote-seeking parties*, *office seeking parties* e *policy-seeking parties*. O primeiro, desenvolvido por Downs (1999, p. 33), ao analisar a política sob a ótica econômica, informa que os partidos objetivam maximizar o apoio eleitoral e garantir o controle do governo. O segundo modelo informa que os partidos não têm como base os votos, mas sim o controle sobre os cargos políticos. O terceiro modelo a principal finalidade partidária está em implementar políticas públicas, estabelecidas a partir de visões de mundo, organizadas ideologicamente (JORGE, FARIA E SILVA, 2020, p. 04/05).

A soma desses três modelos forma a principal variável para percepção comportamental e político-ideológico, tanto parlamentar quanto partidária. Para Jorge; Faria e Silva (2020, p. 06), quando as ideologias políticas se manifestam em formulações conscientes (votação, elaboração (principalmente) e implementação de políticas públicas, planos de governo em disputas eleitorais, dentre outros), pode-se mensurá-las. Mas, como fazer isso? Classificar os partidos em uma escala. Conforme Tarouco e Madeira (2011, p. 174), a construção não pode partir de elementos *a priori*. Necessário estabelecê-la embasada em metodologias, levando em consideração temas substantivos, que façam sentido em uma democracia.¹²⁸

¹²⁸ Não fará parte do bojo desse trabalho o uso de clivagens que levem em consideração o conservadorismo e o progressismo, pois altamente controversos, exigindo um estudo a parte. Conforme Tarouco e Madeira (2006, p.04; 2010, p. 08) “Contribuem para a polêmica a distinção entre liberalismo econômico e liberalismo político, a freqüente confusão com a dimensão progressista-conservador [...]” Os autores apontam a dificuldade de se relacionar a dimensão direita/esquerda e a dimensão liberal/conservador. Apontam dificuldades em alguns países europeus de enquadrar conservadores (levantam bandeiras como a lealdade à nação, uma visão orgânica da sociedade e uma forte religiosidade) e liberais (tomados aqui no sentido clássico do termo, isto é: liberalismo econômico) em um mesmo grupo (no caso: direita), como se não houvesse diferenças entre ambos”.

Nesse trabalho elencam-se essas metodologias empregadas pela classificação político-ideológica-partidária das agremiações no Brasil: I – Histórica: análise da atuação e comportamento dos membros dos partidos durante a ditadura militar (apoio ou não). II – Parlamentar: (II.I – Coesão partidária e II.II – Pesquisa legislativa brasileira – PLB). III – Documental: (II.I – Análise dos documentos partidários, escala de ênfase) e III.II – Análise dos programas de governo). IV – Políticas públicas como índice ideológico. Na sequência se abordará cada uma delas. Conforme Jorge; Faria e Silva (2020, p. 08), referidas metodologias, dentre outras, objetivam analisar a diferença entre os partidos e as mudanças ao longo do tempo.¹²⁹

I – Metodologia histórica: com o término da ditadura militar, a transição do regime autoritário para o democrático e a reconfiguração do multipartidarismo, a definição de direita/esquerda focou no apoio ou não dos partidos e grupos políticos ao antigo regime (TAROUÇO E MADEIRA, 2010, p. 07). O quadro abaixo demonstra o resultado da escala direita/esquerda, levando em consideração o apoio à ditadura militar.

Quadro 07 – Classificação ideológico-partidária a partir do apoio ou não ao regime militar.

Escala	Partido	Justificativa
Direita	PDS e PFL ¹³⁰	Apoio ao regime militar.
Centro	PMDB e PSDB ¹³¹	Contrário à ditadura, representava a oposição, com atuação institucional permitida pelo regime.
Esquerda	PDT e PT	Forças políticas (grupos políticos), que durante a ditadura não eram partidos institucionalizados (reconhecidos pelo regime) e atuavam fora dos limites institucionais estabelecidos. Parcela importante dos membros atuou na clandestinidade e foi alvo da repressão militar.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Madeira e Tarouco (2011, p. 175).

Ainda no contexto da metodologia histórica, Leôncio Martins (1987), citados por Power e Zucco (2009, p. 234), analisou o comportamento da assembleia nacional constituinte 1987/1988, durante a realização do processo constitucional, a partir de um questionário aplicado a 428 deputados federais e senadores, alcançando 88% dos congressistas. O resultado dessa classificação segue nesta tabela.

¹²⁹ As mais utilizadas são a escala de ênfase e a PLB.

¹³⁰ Os membros filiados compunham, a época da ditadura, a Arena.

¹³¹ Madeira e Tarouco (2011, p. 175) incluíram o PSDB por dois motivos: os fundadores desse partido advieram, em sua grande maioria, do então PMDB; 2º: esse partido já existia quando se fez a pesquisa.

Tabela 01 – Autoposicionamento parlamentar na escala direita/esquerda, durante a assembleia nacional constituinte.

Posição do parlamentar	Percentual
Direita	0%
Centro-direita	37%
Centro-esquerda	52%
Esquerda	5%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Power e Zucco (2009, p. 234).

O resultado inusitado relacionou-se ao percentual de parlamentares autodeclarados direitistas. Parcela dos deputados federais e senadores filiados a partidos de direita se disseram mais à esquerda do que realmente eram (POWER E ZUCCO, 2009, p. 234). Tarouco e Madeira (2010, p. 16) ao analisarem os documentos dos partidos (PDS e PFL), cuja expressiva parcela dos filiados compuseram a antiga Arena, “simpática” ao regime militar, elencaram três fatores para rejeição a tal apoio, em que pese essas agremiações evitarem a condenação aberta ao antigo regime¹³²: o desconforto em apoiar e ter que justificá-lo; a busca em se desvincular do regime autoritário; e, a defesa da redemocratização. Esse movimento “míope” nominou-se direita envergonhada (SOUZA, 1988; p. 25, PIERUCCI, 1987, p. 38).

As classificações feitas a partir do elemento histórico (apoio à ditadura) tiveram, ao longo do tempo, viés de baixa, principalmente por estes fatores: a substituição dos antigos membros partidos por novas gerações¹³³; o regime militar e o seu distanciamento temporal; e, principalmente, a sedimentação da democracia com a constituição de 1988. A partir desta, especialmente da metade ao final dos anos 1990, modificou-se a agenda política. Novos elementos tiveram maior relevância na análise ideológica dos partidos políticos e o posicionamento na escala, tais como econômicos (exemplo: privatizações, desregulamentação da economia, plano real) e fiscais (exemplos: equilíbrio das contas públicas, superávit fiscal, controle inflacionário). A nova agenda política a identificação político-ideológica, o apoio à ditadura dá lugar a

¹³² A maneira velada em apoiar a democracia e, ao mesmo tempo, se desvincular da ditadura militar pode ser extraído deste trecho do documento do antigo PDS: “O Brasil está hoje entre as dez maiores economias do mundo. Rompemos a muralha do atraso e começamos a viver o sonho do nosso grande projeto nacional. A complexidade do país passa a exigir a presença de instituições políticas vigorosas capazes de operar uma grande nação democrática, constituindo uma sociedade aberta e pluralista, desejosa de assegurar o progresso dentro da liberdade. Muito foi feito, mas é evidente que ainda resta muito por fazer” (TAROUCO E MADEIRA, 2011, p. 17). ”

¹³³ Madeira e Tarouco (2011, p. 176) demonstraram a paulatina diminuição de membros da arena entre deputados federais: 82% em 1982, 61% em 1986, 47% em 1990, 33% em 1994, 26% em 1998 e 20% em 2002.

novos assuntos do cotidiano político a social.¹³⁴ Com isto, novas metodologias passam a serem empregadas.

Outra classificação que poder ser enquadrada como histórica foi apresentada pela Associação Brasileira de Ciência política – ABCP. Referida classificação, disposta na tabela abaixo, classificou os partidos político antes da redemocratização, no regime militar e no período de 1946 a 1964. No período militar analisou-se dois partidos: Arena e MDB. Levou em consideração o apoio ao regime militar. Classificou-se como de direita o partido que apoiava o regime e de esquerda, os opostos, mas agiam por dentro do regime, ou seja, considerados partidos durante o regime militar (partidos oposicionistas institucionalizados). Quanto mais próximo de 1 classificava-se como de ideológico de esquerda e ao contrário de direita. No período militar, como de se esperar, a Arena localizou-se à direita e o MDB à esquerda. No período entre 1946-1964, o PCB e PTB de esquerda, PSP e o PSD de centro e a UDN de direita.

Figura – 18 Tabela da classificação dos partidos na ditadura militar e no período histórico (1946 a 1964).

	Partido	Média	Mín.	Máx.	Desvio padrão	Coef. var.	Moda	Nº de respostas	Não sabe
Período Militar	MDB	3,4	2	6	0,80	0,24	3	45	2
	Arena	6,4	5	7	0,62	0,10	7	45	2
1946-1964	PCB	1,5	1	4	0,79	0,52	1	44	3
	PTB	3,2	2	7	1,08	0,34	3	43	4
	PSP	4,6	2	7	1,06	0,23	5	26	21
	PSD	4,8	3	7	1,01	0,21	4	39	8
	UDN	6,0	2	7	0,90	0,15	6	45	2

Fonte: Tarouco e Madeira (2015, p. 33).

II – Metodologia parlamentar (II.I Coesão partidária): Figueiredo e Limongi (2001) analisaram a coesão dos partidos políticos no congresso nacional nos primeiros anos pós-redemocratização (1989 a 1994). O levantamento ponderou no período o comportamento individual dos parlamentares em 221¹³⁵ votações nominais, tendo como base a indicação de voto dos líderes de bancada dos sete maiores partidos. O percentual de encaminhamentos similares feitos pelos líderes partidários

¹³⁴ Em que pese essa substituição, ainda se percebeu o fenômeno da direita envergonhada em pesquisa feita em 2009 (ZUCCO, 2011, p. 43).

¹³⁵ Número de votações nominais por ano: 29 (1989), 25 (1990), 72 (1991), 28 (1992), 51 (1993), 16 (1994) (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2011, p. 99).

e se nessas votações nominais os parlamentares seguiram as orientações partidárias, foram utilizados pelos autores para a divisão partidária em três blocos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 77). Os resultados encontram-se no quadro abaixo.

Quadro 08 – Classificação ideológica a partir da indicação de voto dos líderes partidários.

Classificação ideológica	Partidos
Direita	PDS ¹³⁶ , PFL ¹³⁷ e PTB
Centro	PMDB ¹³⁸ e PSDB
Esquerda	PDT e PT

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Figueiredo e Limongi (2001, p. 78).

Diversa da abordagem empregada por Figueiredo e Limongi (2001), divisão em blocos ideológicos, mas ainda com base no comportamento individual (metodologia parlamentar), tem-se os comportamentos partidário-ideológico. Como ferramenta metodológica formatou *surveys* submetidos a parlamentares eleitos em todas as legislaturas e, a partir dos resultados, a construção do maior banco de dados sobre o assunto: a pesquisa legislativa brasileira – PLB, cujas explicações encontram-se no tópico abaixo.

II – Metodologia parlamentar (II.II – Pesquisa legislativa brasileira – PLB).

Quando o assunto é ideologia político-partidária, a PLB forma o maior e mais robusto banco de dados brasileiro. É o instrumento mais utilizado para aferição ideológica dos partidos políticos nacionais. Estruturada por Power e Zucco (ZUCCO, 2023), os quais a gerenciam até a atualidade, consiste em um *survey* (questionário) direcionado a parlamentares (deputados e senadores) aplicado em todas as legislaturas após a redemocratização.¹³⁹ Atualmente conta com mais de mil amostras (questionários respondidos) (MAGLIA, 2020, p. 87). Introdutoriamente, dentre os achados na pesquisa a básica observada pelos autores indica que embora os partidos políticos e a percepção parlamentar tenham sofrido modificações ao longo do tempo, as principais agremiações podem ser claramente agrupadas na classificação ideológica

¹³⁶ Posteriormente PPB, PPR, PP. Atualmente Progressistas.

¹³⁷ Posteriormente DEM e atualmente União Brasil.

¹³⁸ Atualmente MDB.

¹³⁹ Cada submissão do questionário é denominada onda. Atualmente a PLB conta com nove ondas: 1ª - 1990 (48ª legislatura), 2ª - 1993 (49ª legislatura), 3ª - 1997 (50ª legislatura), 4ª - 2001 (51ª legislatura), 5ª - 2005 (52ª legislatura), 6ª - 2009 (53ª legislatura), 7ª - 2013 (54ª legislatura), 8ª - 2017 (55ª legislatura) e 9ª - 2021 (56ª legislatura) (ZUCCO, 2023).

esquerda-centro-direita, ou seja, as elites políticas, assim denominadas pelos autores, tem a clara percepção sobre ideologias políticas (POWER E ZUCCO, 2009, p. 239).

Metodologicamente, a PLB é em um questionário dirigido, fundamentado em fórmulas estatísticas complexas (POWER E ZUCCO, 2009, p. 225/227), contemplando uma série de assuntos políticos relevantes, dentre eles o ideológico. As respostas ao *survey* permite aos autores estimar as posições ideológico-partidárias na escala. Isto é feito através do redimensionamento das respostas a perguntas sobre o seu posicionamento ideológico e a dos partidos, em uma escala que vai de 1 (esquerda) a 10 (direita). A metodologia tem como premissa que todos os partidos possuem uma posição ideológica formal e material (verdadeira), podendo mudar temporalmente.¹⁴⁰ A partir disso, Power e Zucco partem do princípio que os parlamentares ao responderem ao questionário observam (reconhecem) a posição ideológico-partidária, mas a interpretam a partir do seu ponto de vista. Dentre vários questionamentos, a resposta a duas perguntas, após as devidas análises estatísticas, indica a posição ideológica do parlamentar e a dos partidos políticos. As tabelas 02 e 03, abaixo, espelham os dois questionamentos.

Tabela 02 – Autoposicionamento do parlamentar na escala esquerda-centro-direita.

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		3	4	Centro		7	8	Direita	
	1	2			5	6			9	10

Fonte: ZUCCO (2023).

¹⁴⁰ No mesmo sentido MADEIRA E TAROUCO (2011, p. 172).

Tabela 03 – Percepção ideológica dos partidos políticos pelo parlamentar.

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

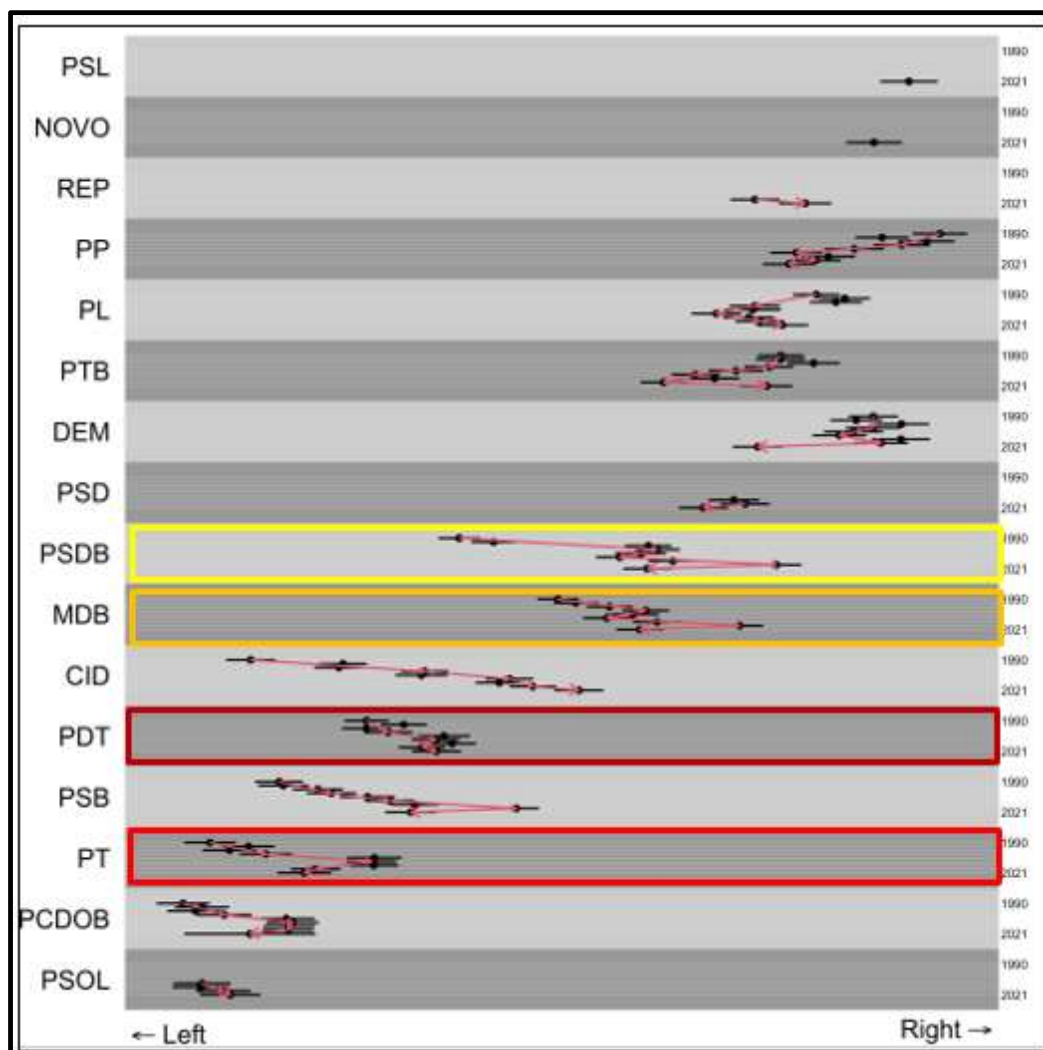
Esquerda			Centro				Direita		
1	2	4	5	6	7	8	9	10	
PSL									PSL
PSDB									PSDB
PT									PT
PSD									PSD
MDB									MDB
DEM									DEM
PP									PP
PDT									PDT
PTB									PTB
PL									PL
Cidadania									Cidadania
PSB									PSB
PSOL									PSOL
Podemos									Podemos
Republicanos									Republicanos
Novo									Novo

Fonte: ZUCCO (2023).

Após os autores distribuem os parâmetros de distorções (vieses), aumentando a estimativa no posicionamento ideológico-partidário (MÁGLIA, 2020, p. 88). Os dois questionamentos embasam a localização partidária na escala, sendo os demais importantes para obtenção de outros dados, tais como as percepções sobre assuntos econômicos, sociais, forças armadas, democracia, ideologia do presidente da república, dentre outros.¹⁴¹ Contudo, conforme pontua Máglia (2020, p. 68), em que pese a PLB seja uma metodologia direta, cuja vantagem está em captar com maior precisão o momento político, não analisa as dimensões discursiva e programática. Estas são obtidas ante a análise documental (programas de governo e documentos partidários). Além disso, os custos para realizar uma pesquisa direta, como a PLB, são elevados. Os resultados da série histórica da PLB estão na figura abaixo.

¹⁴¹ O questionário detalhado da 9ª onda da PLB encontra-se no anexo A.

Figura 19 – Gráfico da série histórica PLB (1990-2021): comportamento dos partidos políticos na escala ideológica (esquerda-centro-direita).



Fonte: Power e Zucco (2024, p. 181). (Sem destaque no original.)

A série histórica comprova a consciência parlamentar quando o assunto é ideologia político-partidária. Também se percebe as mudanças no posicionamento partidário na escala, revelando que os interesses partidários (bandeiras), a partir do entendimento parlamentar, não são estanques. Ou seja, as realidades vividas e experienciadas alteram a importância nos interesses e mudam o partido na escala. Além do exposto, e sempre a partir dos dados da PLB, que reflete a visão parlamentar, ou seja, do momento, um partido “andar” na escala observou-se nesse trabalho duas peculiaridades, aqui denominados de movimento intrínseco e movimento extrínseco. No intrínseco, o partido se movimenta, podendo ir mais ao centro, mas sempre permanece no eixo originário (esquerda para centro-esquerda – e vice-versa – e direita para centro-direita – e vice-versa). Já na extrínseca o partido se movimenta,

mas altera o seu eixo originário, ou seja, se era esquerda ou centro-esquerda torna-se direita ou centro-direita.¹⁴²

Dentre os partidos em análise nesse trabalho, percebe-se a movimentação intrínseca no PT e PDT. Estes permaneceram no eixo a esquerda, mas variaram ao longo do tempo. O PT surge como partido à esquerda no eixo e no decorrer da série histórica se movimenta, se aproximando do centro. Segundo a visão dos parlamentares se comportando como um partido centro-esquerdista. Isso se deve, possivelmente, porque em alguns períodos o partido era governo. Contudo, nas últimas duas pesquisas retorna à esquerda. Já o PDT, no decorrer da série, se comportou como um partido de centro-esquerda, a exceção das primeiras PLB's.

O MDB e, principalmente, o PSDB movimentaram-se extrinsecamente. O primeiro “nasce” como sendo de centro e, ao longo do tempo, altera o eixo, indo para a direita. No entanto, nas duas últimas pesquisas retorna ao seu leito, sendo atualmente de centro-direita. O PSDB, segundo a percepção parlamentar, alterou substancialmente a posição ideológica.¹⁴³ O seu nascituro senta raízes na centro-esquerda. Se afasta ao longo do tempo e não mais retorna. Duas movimentações destacam-se: a primeira no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, coincidentemente quando governo (vai ao centro e depois a centro-direita). A segunda chama mais a atenção, pois “anda” da centro-direita e rapidamente torna-se uma agremiação direitista. Por fim, na última PLB retorna a centro-direita.¹⁴⁴

¹⁴² Os partidos à direita no espectro se mantiveram, todos, no eixo ao longo da série histórica. Com base nos dados da PLB inexitem partidos centro-direitistas oriundos da direita. Uma justificativa plausível está na composição das bancadas: em sua maioria conservadora, característica típica da destra (TAROUÇO E MADEIRA, 2022, p. 138; 2013, p. 99).

¹⁴³ Em que pese não ser objeto de análise nesse trabalho, não há como não fazer uma observação ao comportamento do Cidadania. Foi o partido que mais se movimentou (radicalmente) na escala. Constituído como um partido sestro (os filiados fundadores em sua maioria advieram do PDT) mudou linearmente em todas as pesquisas na série histórica, distanciando-se paulatinamente do seu eixo originário, sendo, atualmente um partido centrista.

¹⁴⁴ No decorrer da análise dos resultados da PLB observou-se isto: tanto o PT quanto o PSDB, quando governo, movimentaram-se ao centro na escala. Uma das justificativas para isso pode ser o presidencialismo de coalisção, “técnica” instituída durante o governo FHC e “adotada” nos demais governos, cuja a justificativa é a governabilidade em um modelo pluripartidário.

III – Metodologia documental (III.I – Análise de conteúdo dos documentos partidários). A análise de conteúdo é uma forma de abordagem que utiliza documentos partidários para localizar os partidos nas escala político-ideológica. Uma metodologia vem a ser a teoria da saliência (*saliency theory*) ou escala de ênfase. Adotada pelo Manifesto *Research Group* – MRG, lançada em 1979, vincula-se ao *European Consortium for Political Research* – ECPR e atualmente mantido pelo *Comparative manifesto Project* – CMP. O seu objetivo teve (e tem) como propósito estudar os documentos partidários dos partidos políticos europeus e as ênfases (grau de importância) dadas a assuntos sócio-político-econômicos. Conta, desde o pós-guerra, com um vasto banco de dados sobre posições políticas de 780 partidos, de países, em grande parte, da OCDE (mais Israel) (FRANZMANN E KAISER, 2012, p. 164; TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 153).

Essa metodologia procura identificar o posicionamento e o grau de interesse a determinados assuntos (pautas), as estratégias na escolha e a sua abordagem no debate político. Essa visão multidimensional objetiva apresentar tanto diferentes posicionamentos político-partidários como agendas políticas distintas. A principal vantagem está no fato do baixo viés interpretativo subjetivo, ou seja, ao focar somente em documentos partidários, os resultados possuem maior confiabilidade, pois baseados em dados (TAROUCO e MADEIRA, 2011, p. 12).

A teoria da saliência parte do princípio que os partidos competem enfatizando interesses diferentes sobre temas diversos e cria uma escala ideológica para analisar os documentos partidários. Os partidos selecionam e enfatizam assuntos advindos de uma agenda geral para centrar esforços na campanha eleitoral e formular propostas sobre PP a serem priorizadas em um futuro governo. O critério diferenciador estaria na escala de interesses, preferências políticas, dada a cada assunto, publicizado em programas partidários¹⁴⁵. Nesse caso enfatizariam temas cujo desempenho teriam maior credibilidade (TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 153).

¹⁴⁵ O MRG não analisa os programas de governo, mas apenas os programas partidários, pois aqueles estão diretamente influenciados pela agenda eleitoral e os cálculos eleitorais. A validade na aplicação em programas partidários está em fornecer indicativos originais sobre a posição ideológico-partidária. Entretanto, emprega-se a análise de conteúdo na análise dos documentos eleitorais (TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 153).

Conforme já exposto, a construção da escala direita/esquerda não deve embasar-se em critérios *a priori*, mas, levar em consideração aspectos relevantes em um determinado país ou região. Portanto, a dinâmica social e econômica apresentada estabelece variações. Aí encontra-se a um problema ao utilizar a teoria da saliência: a mutabilidade no grau de interesse sobre determinado assunto. Como referida metodologia nasceu e se desenvolveu na Europa, os grupos de indicadores formulados focam nas realidades daquele continente. Destarte, importar e aplicá-la a realidades distintas tem elevado potencial para apresentar resultados “esdrúxulos”, pois a metodologia se caracterizaria como dado *a priori* (MADEIRA E TAROUÇO, 2011, p. 173). Daí a importância na sua adaptação às condições apresentadas em determinado país ou região.

No Brasil, por exemplo, assuntos relacionados ao estado de bem-estar social, indicador na teoria da saliência utilizado para delinear partidos esquerdistas, possui grau de importância para as agremiações tanto de esquerda quanto de direita. Isso se explica porque esse assunto deixou de ser ideológico, passando a programático com a sua constitucionalização. Nesse caso, uma possibilidade para analisar o viés ideológico está na maneira como os partidos se propõe executar o orçamento. Feitas as considerações iniciais, apresenta-se a aplicabilidade da teoria da saliência e os seus resultados quando empregada na análise dos documentos partidários nacionais. As ênfases programáticas são mensurações feitas a partir da análise de conteúdo dos referidos documentos, a partir de sete grupos: relações exteriores, liberdade e democracia, sistema político, economia, bem-estar e qualidade de vida, estrutura da sociedade e grupos sociais (TAROUÇO E MADEIRA, 2013, p. 155). Nesses grupos, por sua vez, estão 56 categorias, dispostas na figura abaixo.

Figura 20 – Tabela da categoria de classificação dos programas de governo.

Domínio 1: Relações exteriores		412	Economia controlada
101	Relações exteriores (especial): positivo	413	Nacionalização
102	Relações exteriores (especial): negativo	414	Ortodoxia econômica
103	Anti-Imperialismo	415	Análise marxista
104	Forças Armadas: positivo	416	Controle do crescimento
105	Forças Armadas: negativo	Domínio 5: Bem-estar e Qualidade de vida	
106	Paz	501	Proteção ambiental
107	Internacionalismo: positivo	502	Cultura
109	Internacionalismo: negativo	503	Justiça social
Domínio 2: Liberdade e Democracia		504	Expansão do Welfare State
201	Liberdades e Direitos Humanos	505	Limitação do Welfare State
202	Democracia	506	Expansão da Educação
203	Constitucionalismo: positivo	507	Limitação da Educação
204	Constitucionalismo: negativo	Domínio 6: Estrutura da sociedade	
Domínio 3: Sistema Político		601	Nacionalismo: positivo
301	Descentralização	602	Nacionalismo: negativo
302	Centralização	603	Moralidade tradicional: positivo
303	Eficiência Governamental e Administrativa	604	Moralidade tradicional: negativo
304	Corrupção	605	Lei e Ordem
305	Autoridade Política	606	Harmonia Social
Domínio 4: Economia		607	Multiculturalismo: positivo
401	Livre Iniciativa	608	Multiculturalismo: negativo
402	Incentivos	Domínio 7: Grupos sociais	
403	Regulação do Mercado	701	Classes trabalhadoras: positivo
404	Planejamento Econômico	702	Classes trabalhadoras: negativo
405	Corporativismo	703	Agricultura, agricultores
406	Protecionismo: positivo	704	Classe média e grupos profissionais
407	Protecionismo: negativo	705	Minorias desprivilegiadas
408	Metas Econômicas	706	Grupos demográficos não-econômicos
409	Gerenciamento Keynesiano da demanda		
410	Produtividade		
411	Tecnologia e Infraestrutura		

Fonte: Tarouco e Maderia (2013, p. 154).

Dentre as categorias o manifesto selecionou algumas para compor a escala ideológica direita/esquerda, conforme figura a seguir.

Figura 21 – Tabela da composição da escala direita/esquerda.

Direita			Esquerda	
104	Forças Armadas: positivo	menos	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		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 Maderia (2013, p. 155)

O processo de codificação é feito selecionando partes do texto relacionadas às categorias direita/esquerda. A codificação dá-se a partir de quase-sentenças, definida como a menor análise em um processo de codificação. Significa um argumento ou frase que expressa um sentido (ideia ou significado), cuja delimitação ocorre por vírgulas ou dois pontos. Sentenças longas, parágrafos, podem conter mais de um argumento, devendo, nesse caso, serem divididos em quase-sentenças. A codificação permite analisar e constatar as mudanças nas posições políticas ao longo do tempo, diferenças entre posições entre os partidos e diferenças entre países (JORGE, FARIAS E SILVA, 2020, p. 14).

Feita a análise em todo o documento, soma-se os percentuais das categorias esquerda e direita. O resultado das somas será o indicador para a aplicação do índice Rile (Ir) e se revela qual a posição do partido na díade. O índice é obtido a partir da seguinte fórmula, constante na figura – 21.

Figura 21 – Fórmula do Índice Rile (Ir).

$$Ir = \frac{R - L}{R + L + O}$$

Fonte: Jorge, Farias e Silva (2020, p. 14).

R: indicador obtido através da soma dos percentuais das 13 categorias relacionadas à direita. L: indicador obtido através da soma dos percentuais das 13 categorias relacionados à esquerda. As demais 30 categorias não selecionadas indicam assuntos não sendo exclusivamente de esquerda ou de direita, mas utilizadas na codificação. A soma dos percentuais dessas categorias forma o indicador O (JORGE, FARIAS E SILVA, p. 2020, 20). O Ir revela onde o partido está na escala direita/esquerda. Conforme Tarouco e Madeira (2013, p. 155) aludida escala é um contínuo, indo do -100% (extrema-esquerda) a +100% (extrema-esquerda).

Tarouco e Madeira (2013, p. 156) submeteram os programas partidários dos partidos brasileiros à teoria da saliência. Inicialmente aplicaram-na sem modificar as categorias elaboradas pelo MARPOR. Os resultados dessa rodada dispuseram todos as agremiações, em maior ou menor nível, à esquerda da escala. Para os autores a construção e disposição das categorias foi feita levando em consideração outras particularidades, diferentes das nacionais. Para citar dois exemplos, o MARPOR definiu categorias o internacionalismo e a busca pela paz como posição política de partidos esquerdistas e liberdades e direitos humanos indicando preferências políticas de partidos direitistas.¹⁴⁶ Tais critérios não têm muita afinidade em países colonizados que não passaram por processos históricos semelhantes (TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 157).

¹⁴⁶ Outros exemplos: “A questão do liberalismo no Brasil também tem suas peculiaridades. Em vários momentos da história tem sido a direita a demandar a atuação do Estado na economia, em descompasso com o *laissez-faire* e o estado mínimo que caracterizam o liberalismo na Europa. [...] a condenação do protecionismo. No Brasil foram exatamente os governos da ditadura militar, invariavelmente classificados como de direita, que adotaram barreiras comerciais à importação com o objetivo de alavancar o desenvolvimento da indústria nacional” (TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 158).

Além disso, constatou-se extensas referências sobre a democracia nos programas de todos os partidos, tem em vista a transição de regimes políticos, época na qual a maioria dos partidos foi criada (TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 158).¹⁴⁷ Nesse caso, a metodologia por si constituiu-se em um dado apriorístico, cujo resultado em nada retrata a realidade nacional, além de ser cientificamente “exótico”. Para tanto, em uma segunda rodada, fez-se as seguintes adaptações nas categorias:

A – categorias relacionadas à esquerda: regulação do mercado, planejamento econômico, economia controlada, análise marxista, expansão do estado de bem-estar social e referências positivas à classe trabalhadora; B – categorias indicando posicionamento à direita: menções positivas às forças armadas, livre iniciativa, incentivos, ortodoxia econômica, limitação ao estado de bem-estar social e referências favoráveis à classe média e grupos profissionais (TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 159). Os resultados encontram-se na figura abaixo.

¹⁴⁷ “Por conta da experiência histórica da ditadura militar e da transição, a esquerda brasileira incorpora reivindicações que o MRG identifica como de direita: liberdade, direitos humanos e constitucionalismo. A defesa da democracia, por sua vez, que a escala do MRG identifica com a posição de esquerda, está presente no discurso de todos os partidos que emergiram da transição brasileira, o que não exclui, por parte da direita, a defesa das forças armadas” (TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 158).

Figura 22 – Tabela da posição político-ideológica dos partidos brasileiros com adaptações nas categorias.

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		
PDS 1979	2,21	2,21	3,43	0	0	0,12	7,97	3,43	0	0	0	6,37	5,39	15,20	-7,2
PPB 1995	1,15	2,49	3,06	3,25	0	0,96	10,90	1,91	0	0	0	9,56	4,59	16,06	-5,2
PP 2003	1,16	2,5	3,08	3,28	0	0,96	10,98	1,93	0	0	0	9,63	4,62	16,18	-5,2
PDT 1979	0,71	0,4	0,71	0,2	0	0,2	2,22	0,71	1,61	5,85	0,5	6,05	10,9	25,63	-23,4
PDT 1994	1,64	0	0,25	0,33	0	0,22	2,44	0,03	0	0,27	0,03	10,6	3,55	14,48	-12,0
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
PTB 1979	0,69	0,39	0,69	0,2	0	0,2	2,17	0,69	1,58	5,71	0,1	5,91	11,03	25,02	-22,9
PTB 2001	0,6	1,2	0	0	0	0	1,81	1,81	0,6	1,81	0	4,82	12,95	21,99	-20,2
PMDB 1981	0	0	0,98	0	0	0,64	1,62	2,43	1,5	0	0	10,75	3,29	17,97	-16,4
PMDB 1994	1,25	0,58	0,33	1	0	0	3,16	0,42	0,92	0	0	2,16	0,92	4,41	-1,3
PFL 1995	0,08	7,38	1,27	3,56	1,7	1,27	15,27	0,34	0	0	0	2,46	2,71	5,51	9,8
PFL 2005	0	2,38	3,57	2,86	0	0	8,81	1,67	0	0	0	1,19	0	2,86	6,0
PFL fund.	0,74	3,44	1,35	0,98	0	1,11	7,63	0,86	0,37	0	0	8,24	3,08	12,55	-4,9
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 (2013, p. 159/160). (Sem destaque no original).

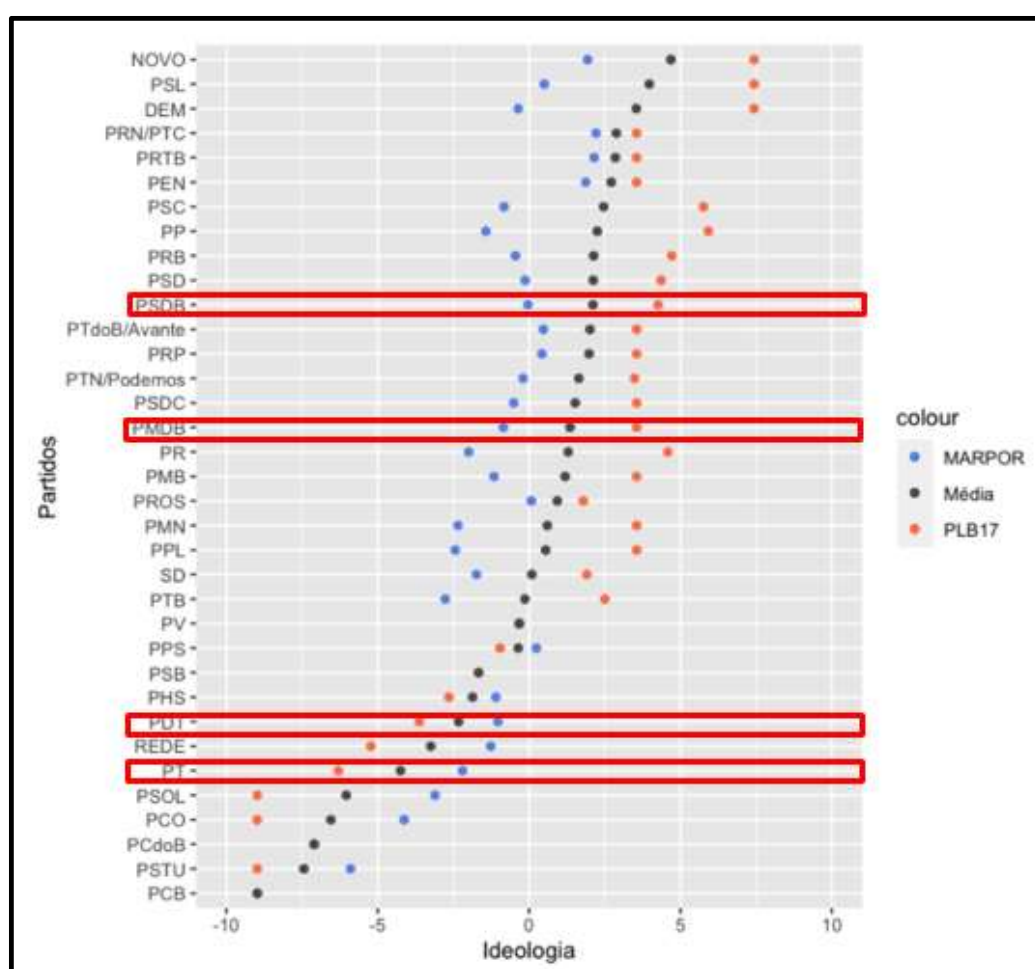
O resultado geral mostra que todos os índices estão mais ao centro na escala e ao longo do tempo os partidos, sem exceção, “andaram” da esquerda para a direita. Mas, apontaram resultados parciais interessantes. A inexistência a menções de categorias indicando posicionamentos à direita nos programas do PT (1980 e 1990) e residuais no PDT (1979 e 1994). Sensível diminuição das categorias indicando posicionamento à esquerda nos documentos do PMDB (de 1981 para 1994). E perceptível diminuição de categorias à esquerda e aumento das relacionadas à direita nos documentos do PSDB (de 1988 para 2001).

As conclusões dos autores indicam que as modificações feitas nos programas partidários visaram se adequar as preferências dos eleitores. Na sequência apontaram que a adaptação nas categorias precisa e pode ser aperfeiçoada. Sugerem a inclusão de valores pósmaterialistas na escala (ecologia, minorias, questões raciais, dentre outros) e a substituição, em alguns casos, de valores materialistas por

aqueles.¹⁴⁸ Por fim os dados demonstram a diferença dos resultados encontrados nessa metodologia em relação a que analisa o comportamento dos partidos e parlamentares. Uma possível explicação pode estar no fato da escala de ênfase levar em conta o programa e a comportamental incorporar outros elementos além dos ideológicos.

Maglia (2020, p. 98) sugeriu uma escala alternativa, a partir da comparação entre a escala de ênfase e a comportamental (PLB)¹⁴⁹. O resultado encontrado foi este, disposto na figura a seguir.

Figura 23 – Gráfico da escala ideológica alternativa.



Fonte: Maglia (2020, p. 98). (Sem destaque no original).

¹⁴⁸ “[...] a coexistência de realidades sociais muito díspares permite considerar que em alguma medida as questões pós-materialistas podem já encontrar espaço em alguma parte da opinião pública brasileira e podem sim estar sendo acolhidas pelos partidos nos seus documentos programáticos” TAROUCO E MADEIRA, 2013, p. 161).

¹⁴⁹ A época a última PLB disponível era a de 2017.

A percepção com a análise da figura acima é a diferença entre os resultados obtidos com as duas metodologias. Enquanto na análise de conteúdo os partidos estão mais ao centro na escala, na PLB há menor centralização, confirmando as informações de Tarouco e Madeira (2013), dispostas no parágrafo acima. A partir da escala proposta por Maglia, da esquerda para a direita, o MDB, PDT, PSDB e PT estão assim dispostos: PT (esquerda), PDT (centro-esquerda), MDB (centro) e PSDB (centro-direita).

Os pesquisadores Dias, Menezes e Ferreira (2012, p. 209 e ss.) conforme pesquisaram sobre o posicionamento político das agremiações partidárias no estado do Rio Grande do Sul. Analisaram os projetos de lei e de resoluções apresentados na assembleia legislativa do estado durante a 51ª legislatura (2003 a 2006). Em relação ao PSDB, os resultados foram de encontro com dos expostos por Tarouco e Madeira e Power e Zucco. Já o PT localizou-se no mesmo espaço que o ocupa no cenário nacional. (NOLLA, 2021, p. 59/60).

O resultado embasou-se exclusivamente em projetos de lei e projetos de resolução realizados pelas lideranças das bancadas. Tal metodologia não possibilitou a separação da posição pessoal do líder e a ideologia político-partidária. Essa impossibilidade denotou o que Power e Zucco (2009) definiram como conteúdo estratégico (o cálculo eleitoral e a relação entre o partido (parlamentar) e o governo) no depósito das proposições do parlamentar-líder. Também, os autores empregaram na metodologia categorias *a priori* para vincular os posicionamentos direita/esquerda. (NOLLA, 2021, p. 60). Pelos motivos expostos, não se empregarão os resultados para análise da localização dos partidos MDB, PDT, PSDB e PT na escala

Contudo, independe do posicionamento ideológico na escala, todos os partidos têm um objetivo comum: a sobrevivência política, ocorrendo através da eleição de seus candidatos aos cargos eletivos, no executivo e legislativo. E o momento de maior relevância eleitoral, fora a eleição, são as campanhas. Daí a importância da metodologia documental.

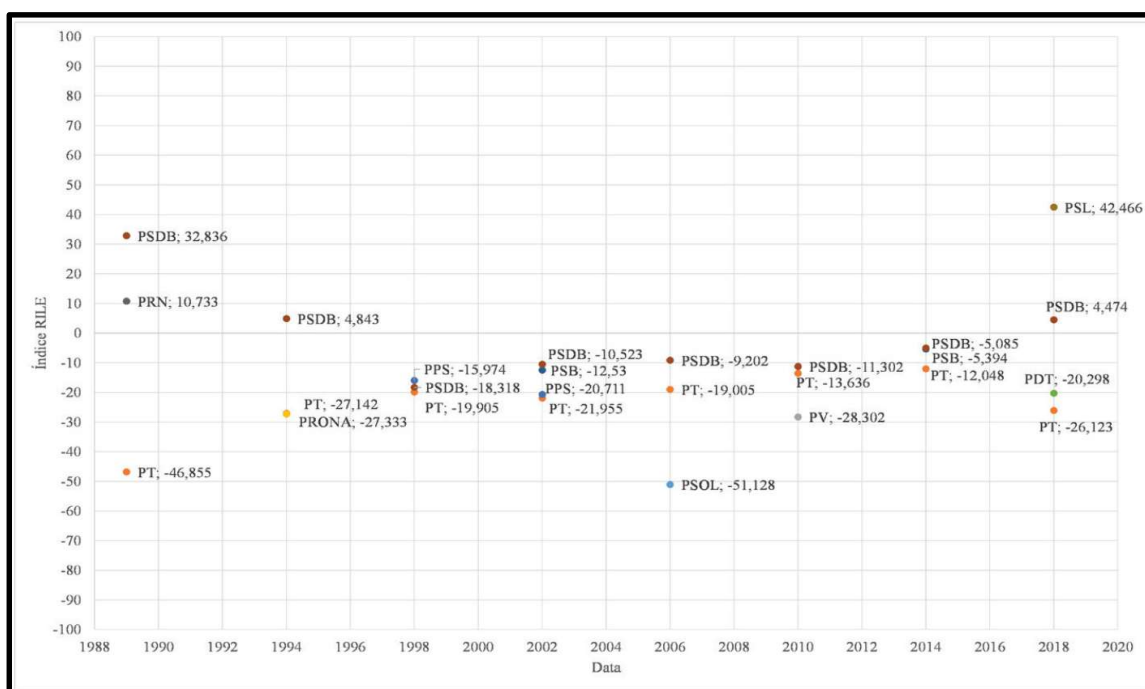
III – Metodologia documental (III.II – Análise dos programas de governo).

Os documentos eleitorais, por serem mais dinâmicos, dão aos partidos a possibilidade para se adequarem aos interesses dos eleitores e conquistarem votos. Não obstante os programas partidários modificarem-se ao longo do tempo, como apontou a pesquisa de Tarouco e Madeira (2013), esse cálculo eleitoral, constante nos programas de governo, demonstra um retrato do momento, revelando, além do componente ideológico, elementos estratégicos.

Quando um assunto A está em baixa e tem relevância para determinado partido, por óbvio que o mesmo não constará ou estará em grau de importância menor no documento partidário. No mesmo sentido, se um outro tema está em alta, mas com pouca aderência no partido A e sensível relevância na agremiação B, o partido A o colocará em sua pauta (TAROUCO E MADEIRA, 2011, p. 16). Para Frenzmman e Kaiser (2012, p. 164), há propensão dos partidos se ajustarem as circunstâncias políticas, no intuito de se aproximarem dos interesses do eleitor médio, para modificar a percepção destes sobre posicionamentos partidários anteriores.

Jorge, Faria e Silva (2020) analisaram os programas de governo para as eleições presidenciais de 1988 a 2020. Os resultados demonstraram que as mudanças encontradas nos programas de governo são mais dinâmicas, variando em cada eleição, indo ao encontro do que afirmaram Franzmann e Kaiser (2012). Para esses autores, o que a teoria da saliência demonstra são sinais indicando um possível diálogo com as posições do eleitorado e não as posições partidárias ideológicas puras (FRANZMANN E KAISER, 2012, p. 165). Na figura – 24 estão os resultados.

Figura 24 – Tabela da posição ideológica dos partidos políticos brasileiros nas eleições presidenciais (1989 a 2018).



Fonte: Jorge, Farias e Silva (2020, p. 14).

Inicialmente cabe apontar que o MDB não figurou na pesquisa, pois não lançou ao longo do tempo, exceção 1988, candidato à presidência, pois nas demais vezes compôs aliança. Na eleição de 1988 os autores incluíram o PSDB, o PRN e o PT e deixaram de fora os demais. A provável explicação foi que esses lançaram candidatos em todas as eleições. Já o PRN figurou por ser o partido em que o seu candidato à presidência venceu. No aspecto espacial, a maioria dos partidos esteve ao longo do tempo mais à centro-esquerda na escala. O PT, em maior ou menor grau, sempre permaneceu à esquerda no espectro ideológico. O PDT também se localizou à esquerda. Levando em consideração apenas os dois partidos com candidatos em todas as eleições, chama a atenção a classificação do programa de governo do PSDB em 1989, bem a direita na escala, em que pese outras classificações estabelecê-lo, a época, ao centro ou a centro-esquerda. Os autores não forneceram justificativas para isso. Hipóteses podem ser levantadas.

Conforme Tarouco e Madeira (2013), sem adaptações, as categorias estabelecidas pelo CMP-MARPOR se comportam como dados *a priori*. Outra pode ser que essas categorias não captam em sua totalidade as estratégias eleitorais. Também deve ser levado em consideração as coligações eleitorais, as quais, para agregar vários interesses estratégicos e ideológicos, podem acarretar algumas

incongruências. Assim, seria interessante estudos com adaptações mais aprofundadas nas categorias, para enquadrá-las à realidade nacional.

IV – As PPS como índice ideológico. Imbeau, Pétry e Lamari (2001), analisaram a relação entre a composição do partido de direita/esquerda no governo e as mudanças nas PPS através de uma meta-análise de testes empíricos nos países da OCDE. Avaliaram sistematicamente o desempenho preditivo dos testes empíricos de impacto partidário relatados na literatura da teoria partidarista internacional desde 1976. A meta-análise abarcou 693 estimativas de parâmetros da relação partido-política publicada em 43 estudos empíricos longitudinais e transversais. Os longitudinais examinam as variações no impacto partidário ao longo do tempo em um país. Os estudos transversais, por outro lado, fizeram comparações entre países.

Segundo os autores, o principal debate teórico sobre o impacto dos partidos políticos nas PPS tem sido objeto de debates. O foco é o peso relativo das variáveis socioeconômicas e políticas nos resultados. Para analisar esse peso relativo de tais variáveis os autores contrapuseram duas teorias: a escola de convergência e a escola a política importa ou a política possui relevância. A primeira defende a ideia dos 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 das PPS, sendo pouco relevante a escala ideológica direita/esquerda. Por outro lado, a teoria política importa, em que pese não negar fatores socioeconômicos, argumenta haver uma correlação entre as variáveis ideologias político-partidárias e os resultados das PPS (IMBEAU, PÉTRY E LAMARI, 2001, p. 02).

Os autores (2001, p. 05) questionaram o porquê das resoluções das controvérsias entre essas duas teorias não terem sido resolvidas até então, bem como as pesquisas quantitativas apresentarem uma vasta gama de resultados, ao passo que em qualitativas apresentam resultado da divisão ideológico-partidária direita-esquerda importar nos resultados políticos. A possibilidade é a de que em estudos quantitativos há poucas variáveis e muitos casos. Já nas pesquisas qualitativas há poucos casos e muitas variáveis. Em que pese o resultado geral da pesquisa (estudos longitudinais e transversais séries temporais) demonstrar a hipótese nula (a variável político ideológica direita/esquerda não interferir no resultado das PPS), fazem algumas ressalvas importantes. Se for feita a análise de indicadores, como assistência

social, se comprovará a teoria de pensamento política importa. A segunda se relaciona aos estudos transversais séries temporais. Nestes, as pesquisas feitas pós-1973 apresentam alta relevância dessa teoria. Por fim, os autores informaram que indicadores institucionais e socioeconômicos devem ser objeto de estudo, pois as pesquisas utilizadas na meta-análise ignoraram tais fatores (IMBEAU, PÉTRY E LAMARI, 2001, p. 23/25).

A partir da lacuna encontrada na meta-análise feita pelos autores, buscou-se artigos que analisaram PP como indicadores à construção da hipótese, segundo a qual a ideologia político-partidária influencia na implementação¹⁵⁰⁻¹⁵¹ das PPS. Analisando por temas específicos há pesquisas que vão de encontro e ao encontro com a observação dos autores.¹⁵² Para analisar essa hipótese, elaborou-se uma breve amostragem, quadro 9, com sucintas explicações, indicando os resultados das pesquisas. Utilizou-se como indicadores a assistência social, educação, bolsa família, transferência de renda, gestão da política assistencial durante o governo Bolsonaro. Dos cinco artigos dois informaram não haver influência político-ideológica e três encontraram uma correlação entre o manejo de PP e as ideologias políticas na escala direita/esquerda.

¹⁵⁰ Como as pesquisas analisaram PP existentes, em implementação, em que pese indiretamente possa-se abordar a formulação, para maior robustez haveria a necessidade de estudos combinados aos apresentados o que, por si só, daria um estudo a parte.

¹⁵¹ Ao invés de implementação poderia se considerar que esses estudos, seguindo a metodologia do ciclo das PP realizaram uma avaliação. No entanto, mesmo que intuitivamente possa-se indicar como avaliação, as metodologias empregadas não são suficientes para comprovar isso. Mas, se poderia ir mais adiante. Embasando-se exclusivamente nos apontamentos feitos no item (II.IV) desse subcapítulo, desconsiderando a metodologia dos artigos, a avaliação seria *in itinere* ou monitoramento.

¹⁵² Utilizar como indicadores temas específicos em matéria de PP comprova existir uma interação entre o manejo de PP e as ideologias político-partidárias.

Quadro 09 – Influência político-ideológica direita/esquerda na implementação de PP.

Título	Resultados
Direita e esquerda explicam as escolhas de políticas públicas para a educação superior no Brasil? (GOMES, 2024).	Confirma haver influência político-ideológica. Estas explicam as escolhas políticas no executivo federal. Governos de esquerda tenderam a preferir a expansão do acesso em comparação aos governos de direita, mesmo em um sistema elitizado.
O desmonte da assistência social no Governo Bolsonaro (SILVA, 2022).	Analizou a estratégia da direita mais radical: em que pese tenha-se mantido assistência social (transferência de renda), mantida via auxílio Brasil), houve desmonte das estruturas de participação social e controle. Comprovou, também, a ênfase em políticas baseadas em valores morais (segurança, família) e uma desvalorização da atuação estatal em áreas tipicamente de esquerda, como meio ambiente e cultura.
A influência das ideologias partidárias nos gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras (SCHEEFER, FAVERI E SILVA, 2020).	Encontrou um impacto nulo da ideologia (partido do prefeito/vice) nos gastos em assistência social nas capitais entre 2013-2016. Sugere que o fator mais relevante para os gastos é o IDHM.
Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil (2002-2015) (FONSECA, AREND E GUERRERO, 2020).	Confirma a hipótese ideológica: O período é marcado por uma expansão fiscal dos gastos sociais, aumento real do salário mínimo, e programas que resultaram em uma redução da desigualdade e pobreza. A prioridade foi a inclusão social através do fortalecimento das demandas e das transferências de renda.
Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda (BICHIR, 2010).	Demonstra que o bolsa família, uma política de cunho redistributivo da esquerda, foi mantido e até ampliado nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, embora o segundo tenha o substituído pelo auxílio Brasil). Os autores dividiram os resultados em dois pontos: (I) a PP atingiu um alto grau de baixa reversibilidade, superando a ideologia partidária no executivo. (II) não sem inflexões.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Gomes (2024); Silva (2022); Scheefer, Faveri e Silva (2020); Fonseca, Arend e Guerrero (2020); Bichir (2010).

Em conclusão, esse capítulo encerra o referencial teórico da pesquisa. Servirá como elemento metodológico para a elaboração dos instrumentos necessários à instrumentalização do *software* Atlas.ti, à construção da análise dos dados (quinto capítulo) e posterior discussão dos resultados (sexto capítulo).

5. IDENTIFICANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A ANÁLISE DO DISCURSO POLÍTICO-PARTIDÁRIO NOS DOCUMENTOS E PROGRAMAS DE GOVERNO

Apesar de já exposto na introdução, cabe ressaltar que, independentemente da aparente simplicidade na resposta de um problema de pesquisa e na verificação da hipótese, a validação científica requer dados, evidências. Também confere robustez a intuição inicial do pesquisador. Impõe falseabilidade e concretude aos dados obtidos. Deve-se tomar cuidado em compreender a utilização de *softwares*, no caso desse estudo o Atlas.ti, como uma conveniência operacional. É, sim, um fundamental elemento metodológico. Mostra-se importante à obtenção de dados empíricos, otimização do processo de análise e interação direta e objetiva com a pesquisa, tanto do pesquisador quanto dos leitores.

Dando sequência, a pesquisa qualitativa é em um conjunto de estudos, estágios e técnicas. O sentido dado aos fenômenos observados necessita de uma abordagem interpretativa. Segundo Creswell (2007, p. 184), no método qualitativo o pesquisador exporá seus conhecimentos em uma ótica construtivista, reivindicatória ou ambas e desenvolverá por meio de abordagens investigativas. Tais têm a finalidade, além de organizar uma estrutura dissertativa, aprimorar o estudo. Permite ao leitor elaborar juízo de valor crítico sobre o tema. Creswell (2014, p. 153/161) estabelece estas abordagens em metodologia qualitativa: narrativa, fenomenológica, teoria fundamentada, etnográfica e estudos de caso. Os fundamentos e justificativas estão no quadro abaixo (NOLLA, 2021, p. 65).

Quadro 10 – Formas de abordagem qualitativa e suas definições.

FORMA DE ABORDAGEM	DEFINIÇÃO
Narrativa	Texto, escrito ou falado, com os fatos cronologicamente sistematizados, sobre a história de um indivíduo.
Fenomenológica	Advinda da filosofia, fenômeno é a representação dada a objeto específico. Na técnica de coleta fenomenológica busca-se o significado de uma ou mais experiências comuns vivenciadas por várias pessoas, sobre uma determinada situação.
Teoria fundamentada	As vivências (ações, interações ou processos) de um grande número de pessoas leva a um mesmo significado, proporcionando ao pesquisador criar uma teoria fundada nesse significado comum.
Etnográfica	Estudo, descrição e interpretação de traços comuns – comportamentos, crenças, linguagens – compartilhados por grupos cuja cultura é a mesma.
Estudo de caso	Estudo contextualizado, contemporâneo e delimitado de um ou mais casos reais.

Fonte: elaboração própria, com base em Nolla (2021, p. 66).

Como informado, espécies de abordagem dão mais especificidade, no intuito de satisfazer o interesse da pesquisa: responder à pergunta de partida e testar a ou as hipóteses. Junto às abordagens, estabelecem-se os dados, que indicam os limites do estudo. Quivy e Van Campenhoudt (2005, p. 15/19) estabelecem critérios básicos para entabular um estudo. I – delimitação espacial, temporal e social. II – prazos, recursos e aptidões do pesquisador. Para Gibbs (2009, p. 19), os dados qualitativos podem ser qualquer forma de expressão humana – escrita, visual e/ou audiovisual – excluídas as unidades e as medidas. Segundo Creswell (2007, p. 184/186), os procedimentos para coleta dos dados compreendem quatro tipos: I – observações, II – entrevistas, III – documentos e IV – material audiovisual (NOLLA, 2021, p. 65).

Após o pesquisador determinar as formas e os tipos, respectivamente, de abordagens e procedimentos, cabe estabelecer as técnicas de registro dados. Estas são processos criados para tratar e organizar as informações, como documentos colhidos, diários de campo, memórias, gravações de áudio e vídeo. No gênero a análise qualitativa envolve duas atividades: I – quais os elementos examinados; e, II – a maneira para descrever e explica-los. A interação das informações a escolhidas e a forma de expressão requerem organização e um ponto de vista estruturados. O uso de *softwares* qualitativos subsidia a organização, análise e processamento. O subcapítulo a seguir abordará o auxílio de ferramentas tecnológicas em pesquisas qualitativas.

5.1 A análise de dados qualitativos utilizando *software* Atlas.ti

As pesquisas científicas implicam na especialização da ciência, a partir da observação de eventos complexos. Ao mesmo tempo em que oferecem novas alternativas à sociedade, o seu desenvolvimento advém da sua própria condição evolutiva. A partir disto, torna-se fundamental que os resultados dos estudos, em que pese intuitivos, haja vista a construção e apresentação do problema e da hipótese, sejam baseados em evidências. A sua busca é o motivo pelo qual se desenvolvem *softwares*, tanto quantitativos quanto qualitativos.

Atualmente há vários programas¹⁵³ voltados à análise qualitativa, denominados *computer-assisted qualitative data analysis software* – CAQDAs. Têm como funcionalidade o emprego de estratégias e a gestão dos resultados. Dentre estes, o empregado nessa pesquisa foi o Atlas.ti. Justifica-se a opção pelo seu uso pela qualidade do programa na elaboração e produção das informações. Tem funcionamento interativo, através de ferramentas disponibilizadas ao pesquisador à descrição, à análise e à interpretação. Simplifica a organização dos dados coletados, com vistas à condução dos resultados baseados em evidências.

Para a utilização do Atlas.ti, cabe ao pesquisador, previamente, construir o *corpus* da pesquisa. Quais serão os materiais empregados para responder à pergunta do estudo e cotejar a ou as hipóteses. Estrutura-se o *corpus* com a coleta, separação dos materiais e a organização. A organização é diversificada, sendo construída por elementos como tipos de documentos (áudios, vídeos, textos), suas fontes, quando foram coletados. Na sequência, cria-se o projeto no Atlas.ti, cuja denominação nesse *software* é unidade hermenêutica. O projeto consiste na inclusão do *corpus* de análise. Após, parte-se à codificação da unidade hermenêutica. O quadro abaixo especifica a codificação da unidade hermenêutica.

Quadro 11 – Codificação da unidade hermenêutica.

DENOMINAÇÃO	CONCEITO
Documentos	Fontes de dados coletados ao desenvolvimento da pesquisa.
Signos ¹⁵⁴	Descrição e definição construída pelo pesquisador a uma palavra. Tem com objetivo selecionar partes do texto com as características atribuídas ao vocábulo.
Grupos (famílias)	Reunião de documentos, signos, memos, redes com as mesmas características.
Fragmentos	Seleção de trechos nos documentos, os quais têm relação com os signos.
Citações	Quantitativo contextualizado das seleções de um signo no texto.
Memórias (memos)	Anotações feitas pelo pesquisador ao longo da análise dos documentos, quando entender necessárias.
Redes	Associações entre signos elaboradas pelo pesquisador, no decorrer da análise dos dados.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Para auxiliar nos processos, o Atlas.ti oferece seis ferramentas de análise. Dentre estas as empregadas nessa pesquisa foram: I – frequência de palavras; II – tabela signo/documento; III – nuvem de palavras; IV – explorador de coocorrências; e,

¹⁵³ Além do Atlas.ti, cita-se o Cauliflower, LiGRE, MAXQDA, MonkeyLearn, NVivo, Thematic para análise de dados e discussão de resultados, oriundos de pesquisas qualitativas.

¹⁵⁴ Em que pese no Atlas.ti, para o processo de codificação, utilize a expressão código, para evitar confusão com o sentido do termo empregado na teoria sistêmica, optou-se pela palavra signo.

V – tabela de coocorrências.¹⁵⁵

I – frequência de palavras: Revela a frequência com que as expressões aparecem no ou nos textos (documentos). O tamanho de cada palavra indica a sua frequência no texto, tendo na nuvem de palavras a forma de apresentação mais conhecida.

II – análise de signos e documentação: Expõe a distribuição dos signos ao longo do texto. Quando se utiliza mais de um texto na análise, permite a comparação dessa distribuição entre tais textos.

III – nuvem de palavras: ferramenta de contagem de expressões. São imagens de palavras contidas em um texto, na qual o tamanho de cada expressão (maior, menor, mais largo, mais ou menos centralizado) indica a sua frequência no texto.

IV – explorador de coocorrências: Demonstra as associações provenientes do encontro entre signos, mapeia a sua estrutura, o que auxilia na construção de redes semânticas, fornece melhor compreensão dos significados das associações e demonstra a relevância das combinações.

V – tabela de coocorrências: Apresentado na forma de tabela, informa a intensidade das associações. Quanto maior for, melhor será a relevância.

A presente pesquisa tem na análise do discurso ideológico, a partir da análise de documentos, dos partidos políticos e proposição de diretrizes normativas para vinculação das PPS, como requisito material nos documentos partidários e programas de governo. Como ponto de partida investiga esta questão: que diretrizes normativas acerca dos conteúdos mínimos sobre PPS nos programas de governo e programas partidários podem ser elaboradas a partir da análise e observação do discurso presente nos partidos políticos? Para esse propósito elaborou-se a matriz metodológica, disposta no quadro abaixo.

¹⁵⁵ Além das citadas há a análise de sentimentos e a mineração de opinião.

Quadro 12 – Matriz metodológica.

Materiais ¹⁵⁶	Documentos partidários e programas de governo das candidaturas ao cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul, dos partidos MDB, PDT, PSDB e PT.
Delimitação temporal	Últimas eleições em que os partidos lançaram candidatura. MDB, 2018. PDT, PSDB e PT, 2022.
Delimitação espacial	Eleições ao cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul.
Forma de abordagem	Qualitativa, através de estudos de caso assíncronos.
Técnicas de coleta	Pesquisa bibliográfica, histórica e documental.
Técnica de análise	Documental, utilizando como ferramenta o CAQDAs, <i>software</i> Atlas.ti, versão 25.0.1.32924 (2025).

Fonte: elaborado pelo autor.

O objetivo geral do estudo busca estabelecer diretrizes normativas para a elaboração de conteúdos mínimos sobre políticas públicas sociais nos programas de governo e documentos partidários. Isto será feito a partir da análise e observação do discurso dos partidos políticos, constante em tais documentos, sendo o programa de governo apresentado quando da inscrição da chapa ao cargo de governador, pois requisito formal obrigatório, de acordo com o inciso IX do artigo 11, da lei nº 9.504/97 e inciso VII do artigo 27, da resolução 23.609/19 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Estabeleceram-se estes os objetivo específicos: I – abordaram a caracterização das políticas públicas, as fases do seu ciclo e os atores envolvidos a partir da interação entre Direito e Política; II – a análise e conceituação de ideologias e das ideologias políticas, exame dos pressupostos da decisão política e o processo eleitoral, III – o papel das ideologias políticas no voto e a importância dos programas de governo; III – a conceituação, histórico dos partidos políticos, análise da autonomia partidária e a classificação político-ideológica na escala direita/esquerda; IV – a análise do conteúdo presente no discurso dos partidos, constantes nos programas de governo e documentos partidários; e, V – a fundamentação das diretrizes normativas para a elaboração dos referidos documentos.

Apoiado nos programas de governo e documentos partidários extraíram-se as informações necessárias para examinar a hipótese da pesquisa, assim delineada: pela ausência normativa, tais documentos, de uma maneira geral, apresentam conteúdos superficiais em relação às políticas públicas sociais, prejudicando a

¹⁵⁶ A disposição dos partidos levou em consideração a ordem alfabética das siglas dos partidos políticos e não o critério posicional na escala político ideológica direita/esquerda.

decisão do cidadão e o processo democrático. Nessa perspectiva, entende-se necessária a proposição na legislação eleitoral de diretrizes que englobem conteúdos discursivos e materiais mínimos, referente ao agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em matéria de políticas públicas sociais, sendo requisito material para depósito dos programas de governo perante a Justiça Eleitoral.

As candidaturas tiveram como critério de escolha a vinculação com MDB, PDT, PSDB e PT, quando foram “cabeça de chapa” em coligações ou “chapa pura”. Justifica-se a escolha por estes motivos: I – conforme modelos para caracterização posicional-ideológica, apresentados no subcapítulo 4.3, o MDB e o PSDB estão mais à direita no espectro político-ideológico, enquanto o PDT e o PT mais à esquerda; II – escolheram-se esses quatro partidos, tendo em vista o posicionamento na escala político-ideológica, por apresentar maior quantidade de informações, conservando-se, assim, uma simetria político-ideológica; III – esses partidos, na história política estadual recente, são os mais tradicionais, levando em consideração o espectro político-ideológico, e todos já estiveram à frente do governo estadual; IV – quando governo o PDT e o PT encontram-se em lados opostos ao MDB e o PSDB e vice-versa. Geralmente se comportam como situação e oposição. Em sede de justificativa, cabe expor esta observação: o MDB, na última eleição (2022) compôs a coligação como o PSDB. Por esse motivo, o programa de governo analisado foi da campanha ao pleito eleitoral que lançou candidatura (2018).

São estes os candidatos com os respectivos partidos e coligações: I – José Ivo Sartori – MDB (Rio Grande no rumo certo (coligação MDB/PSD/PR/PSC/PATRI/PRP/PMN/PTC)); II – Carlos Eduardo Vieira da Cunha – PDT (projeto gaúcho de desenvolvimento (coligação PDT/Avante)); III – Eduardo Figueiredo Cavalheiro Leite – PSDB (crescer juntos (coligação PSDB/MDB/UNIÃO/PSD/PODE/Cidadania)); e, IV – José Edgar Pretto – PT (frente da esperança (PT/PC do B/PV/Federação PSOL-Rede)). Obteve-se os programas de governo junto ao site do Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RS. Dispõe-se abaixo uma síntese de cada programa de governo.

I – MDB (Rio Grande no rumo certo): o foco central é a recuperação da situação financeira do Rio Grande do Sul e a construção de um estado mais eficiente, transparente e voltado para o cidadão. Tem como principais pilares a transparência

(governo será claro sobre suas ações); governo para todos (priorizará o bem comum e evitará a polarização de interesses); enfrentamento da crise (reconhece a gravidade da crise financeira e propõe aprovação do regime de recuperação fiscal); segurança pública (ênfatisa investimentos na contratação de pessoal, modernização de equipamentos e parcerias com municípios); educação (estabelece como ponto fundamental ao desenvolvimento. Destaca reformas para melhorar o desempenho escolar, formação de professores e reestruturação da rede escolar); saúde (buscará ampliar a cobertura da saúde básica, melhorar o acesso a consultas e fortalecer programas voltados à infância e à atenção materna); políticas sociais (ações sociais para promover inclusão e desenvolver políticas voltadas à juventude, às crianças e aos grupos vulneráveis); meio ambiente (firma um compromisso com a sustentabilidade e ações para agilizar o licenciamento ambiental). (Fonte: TER/RS, 2017).

II – PDT (projeto gaúcho de desenvolvimento): critica a ideologia neoliberal e propõe um novo modelo de gestão, focando na reestatização de serviços públicos, responsabilidade fiscal e social, e promoção do desenvolvimento sustentável. As principais áreas abordadas incluem: educação (análise crítica da situação atual. Estabelece propostas para aumentar o investimento, valorizar os professores e reverter a queda de matrículas); saúde (identifica descon continuidades na atenção básica e propõe ações para melhorar a oferta e qualidade dos serviços de saúde); segurança pública (destaca a necessidade de valorizar os profissionais de segurança e criar áreas integradas de segurança pública); gestão (propõe fortalecer o papel do servidor público e melhorar a gestão das estatais; finanças públicas (combate à sonegação e melhorias na arrecadação e gestão fiscal); agropecuária e indústria (ênfatisa a importância do setor agropecuário, da agricultura familiar e da indústria); turismo (propõe o fortalecimento do turismo como um dos motores para o desenvolvimento econômico); meio ambiente (aponta para a necessidade de políticas ambientais sustentáveis); inclusão social (foca em temas de igualdade de gênero, direitos humanos, atenção ao público LGBTQIAPN+ e políticas de assistência social). (Fonte: TER/RS, 2021).

III – PSDB (crescer juntos): o programa de governo aborda uma visão de continuidade e transformação. Se estrutura em cinco eixos: social e da qualidade de vida, ambiental e de infraestrutura, econômico, de gestão e fiscal. Tem com pilares a

economia, gestão e equilíbrio fiscal e revisão constante do gasto público. Defende um programa de privatizações consistente e a reforma do Estado, de produtor/financiador para regulador e planejador. Enfatiza a importância de um serviço público competitivo e a valorização do mérito entre servidores públicos. Para isto, deve promover uma cultura de recompensa pela competência e penalidades àqueles que não trabalham. (Fonte: TER/RS, 2021).

IV – PT (frente da esperança): o documento ressalta a importância da inclusão social e do desenvolvimento sustentável. Propõem-se a criar políticas para solucionar problemas como a fome, o desemprego e as desigualdades sociais. Se articula em 13 compromissos, através dos quais desenvolve o programa de governo. Sinteticamente referidos compromissos abordam I – enfrentamento à pobreza; II – apoio às indústrias, inovação, crédito para investimento em empreendimentos com alto grau de empregabilidade; III – um Estado ativo, planejador, investidor e indutor; IV – fortalecimento do SUS e do controle social, aplicação dos 12% da receita líquida em ações e serviços públicos de saúde; V – acesso à moradia digna para todos e todas; VI – qualificação das escolas, retomada do diálogo, políticas de valorização salarial, qualificação do ensino, recomposição do quadro; VII – apoio à agricultura familiar; VIII – participação e controle social nas decisões do governo; IX – combate ao desmatamento e proteção aos biomas; X – incentivo a todas as manifestações culturais e artísticas, apoio a economia criativa; XI – protagonismo feminino na gestão, promoção da autonomia econômica, da igualdade de oportunidades e o enfrentamento a todas as formas de violência contra mulher; XII – enfrentamento ao racismo estrutural e institucional; e, XIII – emancipação dos jovens pela valorização e promoção da participação social. (Fonte: TER/RS, 2021).

Os documentos partidários, cada partido possui uma fundação¹⁵⁷. Responsáveis, dentre outras funções, pela edição e publicação de materiais políticos, os quais informam a visão e o posicionamento partidário sobre temas relevantes social, política e economicamente. Levando em consideração a conceituação de ideologia política adotada nessa pesquisa (equivalente funcional mais ou menos estável no tempo (tempo estendido) ante a contingências), as publicações das fundações potencialmente revelam-na. Cada fundação, seguindo uma linha editorial,

¹⁵⁷ MDB: Fundação Ulysses Guimarães; PDT: Fundação Leonel Brizola-Alberto Pasqualini; PSDB: Instituto Teotônio Vilela; e, PT: Fundação Perseu Abramo.

elabora os documentos, cujas formas variam. Dentre os vários pesquisados, escolheram-se os mais recentes, por dois motivos: a atualidade dos temas e comprovar ou refutar a estabilidade dos posicionamentos ao longo do tempo.

Desde já informa-se haver a referida estabilidade. Logo, manifesta-se a ideologia partidária. Em todos documentos escolhidos para essa pesquisa, de todos os partidos, enquadram e desenvolvem-se os temas, as vezes de forma direta e outras de maneira indireta, de acordo com a sua ideologia. Seguem os títulos dos documentos selecionados: I – MDB – Caminhos do Brasil: nosso país, nossa causa (2025); II – PDT – Gestão trabalhista: cidades sustentáveis, democráticas e participativas (2024); III – PSDB – DNA Tucano: carta síntese (2023); e, IV – PT – Caderno de resoluções: 6º congresso nacional (2017). Abaixo, uma síntese dos documentos partidários selecionados para esse estudo.

I – MDB – Caminhos do Brasil: nosso país, nossa causa (2025): propõe um conjunto de diretrizes e propostas para enfrentar os desafios atuais do Brasil, com foco na construção de um futuro mais justo e próspero. Estrutura-se neste eixos: I – consolidação da Democracia: defende o diálogo, respeito às instituições e a necessidade de construir um ambiente político mais plural e cooperativo; II – retomada do desenvolvimento: criação de um ambiente econômico estável e crescimento sustentável, fomento à geração de emprego e a inclusão social; III – redução das desigualdades: garantir igualdade de oportunidades, principalmente por meio da na educação, inclusão produtiva e políticas sociais, as quais buscam a melhoria da qualidade de vida; IV – destaca a importância da cooperação entre diferentes níveis de governo, bem como a necessidade de um compromisso coletivo com a transformação social; V – reverter a polarização política e buscar o descontentamento popular (Fonte: Fundação Ulysses Guimarães, 2025).

II – PDT – Gestão trabalhista: cidades sustentáveis, democráticas e participativas (2024): o partido posiciona-se como uma força transformadora. Estabelece uma gestão pública que prioriza a inclusão, justiça social e desenvolvimento sustentável. Foca na formação contínua e na capacitação de gestores públicos. Enfatiza a importância do desenvolvimento social, econômico e ambiental através do socialismo democrático moreno, que busca uma economia mista e a inclusão social. Destaca a necessidade de formar líderes que adotem um modelo de gestão eficiente, eficaz e efetivo, com a integração da participação social e

respeitando as diversidades sociais. Sugere a criação de núcleos de base que fomentam a militância e envolvem a população em debates sobre as PP. Também destaca que as ações devem se alinhar aos objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS e utilizar uma gestão transparente para fortalecer a democracia e garantir a justiça social. (Fonte: Fundação Leonel Brizola, 2025).

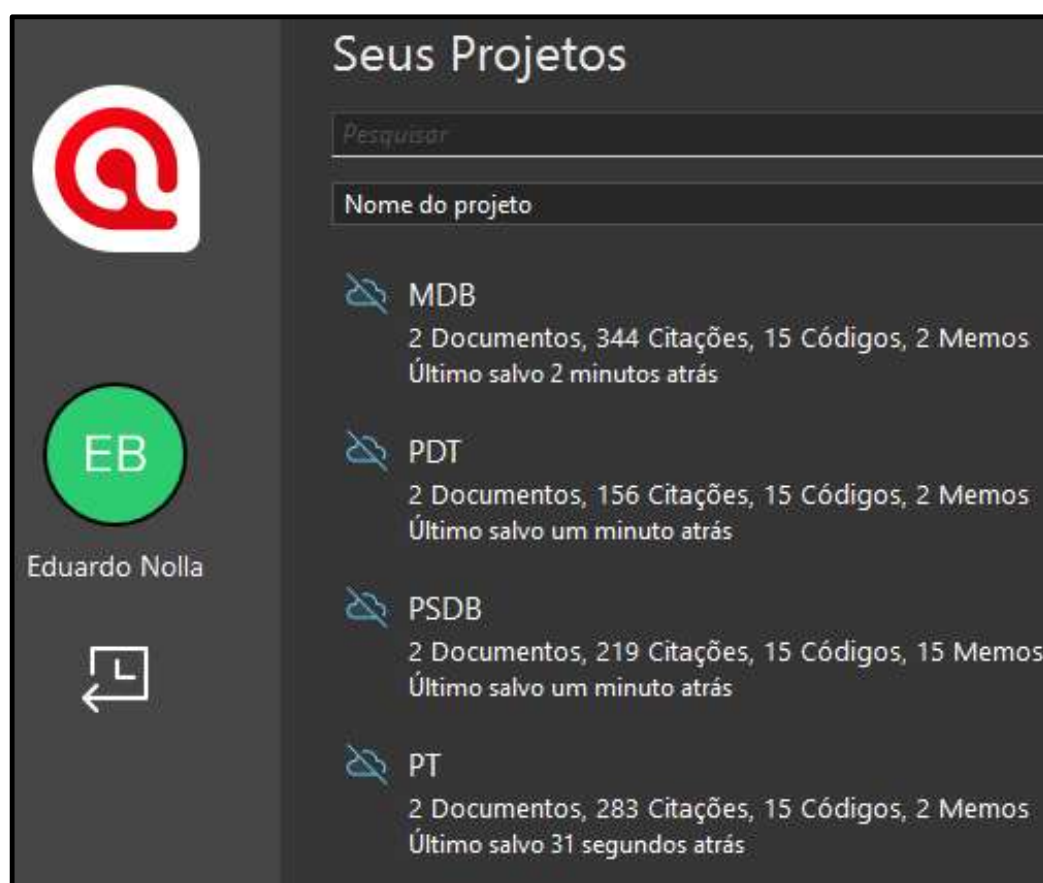
III – PSDB – DNA Tucano: carta síntese (2023): apresenta uma visão para um Brasil que prioriza a igualdade de oportunidades, a correção das desigualdades sociais, um crescimento econômico sustentável e inclusivo. Propõe um governo eficiente, adaptado às necessidades da sociedade, com respeito à diversidade cultural e ambiental, mas sem desconsiderar a realidade das contas públicas. Os principais pilares incluem a reforma da gestão pública, austeridade fiscal, modernização da economia, e políticas que garantam acesso à educação, saúde e segurança. Defende a desestatização, a valorização do mérito no serviço público e a transparência na gestão dos recursos. Foca na construção de uma sociedade democrática, que respeite os direitos humanos e promova a inclusão social. (Fonte: Instituto Teotônio Vilela, 2025).

IV – PT – Caderno de resoluções: 6º congresso nacional (2017): inicialmente levanta, questões de exploração e desigualdade social. Reflete as lutas operárias do período, a necessidade de um partido que represente os interesses dos trabalhadores. Enfatizada a insatisfação com os partidos tradicionais que não atendem às demandas populares. Argumenta que a emancipação dos trabalhadores deve vir deles mesmos. O partido vê a participação coletiva e a organização popular como fundamentais para a democracia e o progresso social. Durante o 6º Congresso, aprovaram-se resoluções, tais como: balanço das experiências passadas; compromisso com a luta contra desigualdades de gênero e raça; programa que busca restaurar direitos sociais ameaçados; importância de uma reforma política e a necessidade de um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo, para uma transição ao socialismo democrático; organização e a mobilização da militância; reforço à comunicação e à educação política. (Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2025).

5.2 Análise dos dados: o delineamento da unidade hermenêutica.

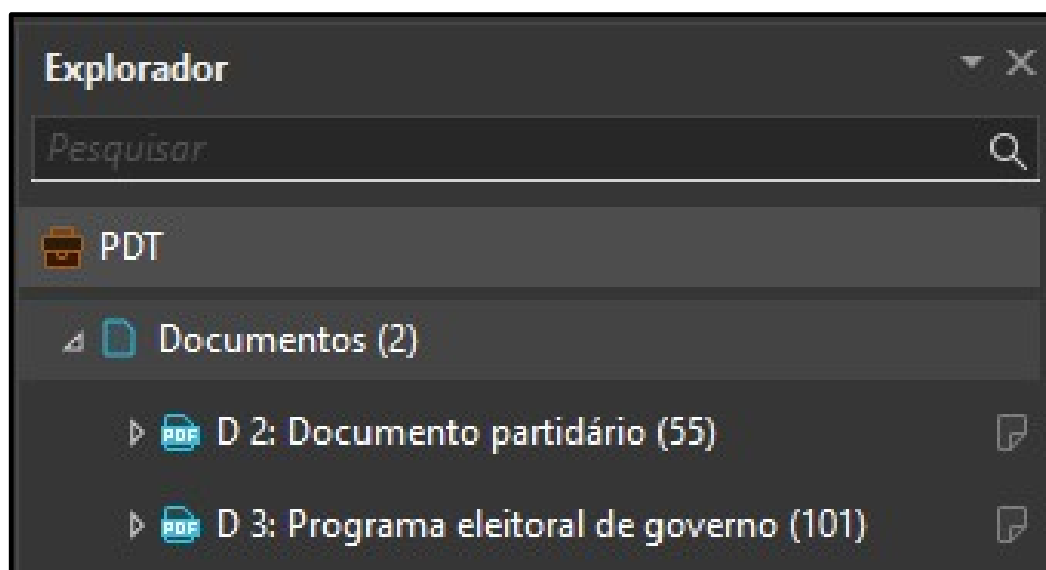
Quanto aos procedimentos para a utilização do *software* são necessárias etapas. Inicialmente faz-se uma leitura prévia dos materiais, denominada de pré-análise. Busca-se a familiarização com a estrutura dos documentos, o tipo e forma da linguagem empregada, como enfocam os eixos temáticos e a conexão com o problema da pesquisa. Encerrada, começa-se a delinear a análise dos dados, com a criação da unidade hermenêutica e a inclusão dos arquivos. Para esse estudo criaram-se 4 unidades hermenêuticas, compostas, cada uma, por dois documentos (programa de governo e documento partidário). Nas figuras 25 e 26 encontram-se as denominações das unidades hermenêuticas e os documentos incluídos.

Figura 25 – Unidades hermenêuticas.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Figura 26 – Documentos inseridos na unidade hermenêutica.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Criadas as unidades hermenêuticas, o próximo passo é codificar os textos, dando significado a uma ou mais passagens. Tem como finalidade realizar uma interpretação estruturada e condicionada. Em outras palavras, atribuir um ou mais sentidos ao conteúdo selecionado, a partir de definições previamente estabelecidas. As passagens que se ligam ao mesmo conceito são identificadas e atribuídas uma definição, um signo, previamente elaborada. A codificação indexa e caracteriza os documentos ante a uma estrutura temática (GIBBS, 2009, p 61/67).

Contudo, esse processo não é livre, feito ao arbítrio do pesquisador, a partir de suas experiências. Uma das maiores dificuldades está em atribuir um sentido ao texto e suas partes. A construção pode ser descritiva, conceitual ou baseada em dados. A conceitual foi a adotada nessa pesquisa. Significa um processo analítico, onde as categorias ou conceitos advêm de teorias e literaturas científicas. A composição dos signos deve alicerçar-se na bibliografia utilizada no trabalho ou em uma ou mais teorias afetas ao objeto do estudo (GIBBS, 2009, p. 61/63). Nesse sentido, a confecção dos códigos desta pesquisa embasou-se no referencial teórico, composto pelo segundo, terceiro e quarto capítulos. Como resultado construíram-se 15 unidades conceituais (signos).

Para uma melhor organização o Atlas.ti tem como umas de suas funcionalidades a criação de pastas para agrupar signos com a mesma temática em grupos de signos. Esta foi a denominação dada a cada grupo: decisão, discurso e políticas públicas. O grupo decisão está composto por cinco signos, estes sinalizados

pela cor verde; o grupo discurso por seis signos, sinalizados pela cor vermelha; e, o grupo políticas públicas, quatro signos, indicados pela cor amarela. Tanto os grupos quanto os signos são os mesmos empregados à análise dos documentos constantes nas quatro unidades hermenêuticas. Na figura – 27 estão os grupos e os respectivos signos.

Figura 27 – Grupos de signos e signos.

Grupo de Signos			
	Nome	Tamanho	Criado por
	Decisão	5	Eduardo Nolla
	Discurso	6	Eduardo Nolla
	Políticas públicas	4	Eduardo Nolla

Signos		
	 Agendamento	[Decisão]
	 Avaliação	[Decisão]
	 Implementação	[Decisão]
	 Formulação	[Decisão]
	 Planejamento	[Decisão]
	 Ideologia	[Discurso]
	 Ideologia institucionalizada	[Discurso]
	 Ideologia político-partidária de direita	[Discurso]
	 Crítica à agenda política	[Discurso]
	 Ideologia político-partidária de esquerda	[Discurso]
	 Agenda política	[Discurso]
	 Políticas públicas sociais (nominais)	[Políticas públicas]
	 Políticas públicas sociais (gênero)	[Políticas públicas]
	 Políticas públicas sociais manejadas pela direita	[Políticas públicas]
	 Políticas públicas sociais manejadas pela esquerda	[Políticas públicas]

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Para dar sentido a cada signo – explicar os porquês – cabe ao pesquisador atribuí-los. Na forma de elaboração conceitual, o processo começa antes da pré-análise, com a construção do referencial teórico. Na fase de pré-leitura, em que pese voltar-se à estrutura do documento, o pesquisador já consegue identificar as nuances das bibliografias no documento. Já na etapa de análise, segunda e terceira leituras, selecionará as partes do texto referentes a um ou mais signos, cujas definições estão pré-concebidas. Logo, cabe ao pesquisador, e não ao *software*, atribuir as definições. As especificações de cada signo formam o livro de signos. Referido livro nesse trabalho foi assim elaborado:

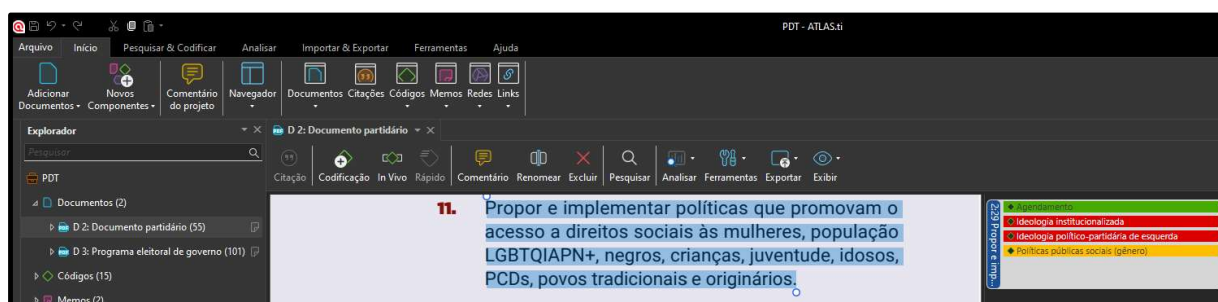
Quadro 13 – Livro de signos.

Grupo de signos	Signos	Definição
Decisão	Agendamento	Unidade composta pela eleição de eventos (temas) sensíveis e relevantes à opinião pública e ao eleitorado, passíveis de resolução via PP e ou PPS, que possibilite a demarcação de linhas gerais (orientações à satisfação de necessidades sociais a todos imposta, via a realização material dos direitos fundamentais) e abordada nos planos eleitorais de governo (agenda sistêmica) e documentos partidários. Tem conteúdo político-jurídico, com maior ênfase ao político.
	Formulação	Conjunto encadeado de decisões político-jurídicas. Estabelecem programas de ações vinculantes, direcionado potenciais soluções a um problema público, tomada por uma série de organizações e agentes. Programas de governo e documentos partidários informam conteúdos mínimos sobre a formulação, modelo organizacional: organizações e agentes formuladores; modelo de decisão: planejamento (planejamento estratégico, planejamento operacional, planos, programas e projetos); e instrumentos: formas pelas quais se realizarão os serviços públicos.
	Planejamento	Conteúdos mínimos no tocante aos objetivos gerais; objetivos específicos; metas e estratégias, podendo serem citados de forma nominal, em conjunto ou individualmente.
	Implementação	Efetiva tomada de decisão, pelas organizações estabelecidas no modelo organizacional. Em governos que tentam a reeleição, as PP e PPS já implementadas serão assim consideradas, quando inseridas nos programas de governo.
	Avaliação	Analisar a produção dos efeitos e resultados de determinado conjunto de decisões coordenadas, desdobradas em modelos e instrumentos administrativos (eficiência, eficácia (monitoramento) e efetividade (impacto)).
Discurso	Agenda política	Diz respeito a eventos (temas, questões e/ou problemas públicos) sensíveis ao observador de primeira ordem (opinião pública e eleitorado). A partir da observação de segunda ordem, as agremiações político-partidárias, sistemas político-organizacionais, localizados na periferia do sistema político, inserem-nos nos documentos e programas de governo, sugerindo a construção de uma agenda genérica (agenda simbólica/retórica).
	Crítica à agenda política	Discurso crítico à agenda estabelecida (<i>status quo</i>) sobre eventos (temas, questões e/ou problemas públicos) sensíveis ao observador de primeira ordem (opinião pública e eleitorado). Os partidos políticos, sistemas político-organizacionais, localizados na periferia do sistema político, como observadores de segunda ordem, inserem-nos nas doutrinas partidárias e/ou programas de governo.
	Ideologia	Meio de comunicação simbolicamente generalizado político, manifesto em frases de efeito, com conteúdo genérico, indicando valores, em relação a temas de interesse político. Discursos voltados à ação.
	Ideologia político-partidária de direita	Equivalente funcional relativamente estável no tempo (tempo estendido), ante a temas contingenciais, sendo tais temas afetos a assuntos relacionados ao espectro político-ideológico de direita. No discurso o partido deve manifestar como trata do assunto inerente a uma PP social, através de diagnósticos, propostas, formas e abordagens.
	Ideologia político-partidária de esquerda	Equivalente funcional relativamente estável no tempo (tempo estendido), ante a temas contingenciais, sendo tais temas afetos a assuntos relacionados ao espectro político-ideológico de esquerda. No discurso o partido deve manifestar como trata do assunto inerente a uma PP social, através de diagnósticos, propostas, formas e abordagens.
	Ideologia institucionalizada	Meio de comunicação simbolicamente generalizado político-jurídico, estável no tempo (tempo estendido), disposto na constituição federal e legislação infraconstitucional, cujos temas estão afetos, na sua origem, à ideologia de direita ou de esquerda. Os discursos serão assim caracterizados, quando nos documentos partidários ou planos eleitorais de governo houver remissão ao texto constitucional ou à legislação específica.
Políticas públicas	Políticas públicas sociais (gênero)	Decisão político-jurídica, com potencial vinculação coletiva e geração de expectativa de conduta, expostas em decisão ou discurso. Não tratam de nenhum objetivo geral em específico, mas a decisão ou discurso estão afetos a temas sociais, dispostos na constituição federal.
	Políticas públicas sociais (espécie)	Decisão político-jurídica, com potencial vinculação coletiva e geração de expectativa de conduta, expostas em decisão ou discurso, constantes nas doutrinas partidárias e programas de governo. Indicam, pelo menos, o objetivo geral de uma PP social específica. Estão manifestas em instrumentos. Nesse caso, consta a denominação da PP social.
	Políticas públicas sociais manejadas pela direita	Decisão político-jurídica, com potencial vinculação coletiva e geração de expectativa de conduta, expostas em decisão ou discurso, constantes nas doutrinas partidárias e programas de governo, de partidos políticos localizados à direita do espectro político.
	Políticas públicas sociais manejadas pela esquerda	Decisão político-jurídica, com potencial vinculação coletiva e geração de expectativa de conduta, expostas em decisão ou discurso, constantes nas doutrinas partidárias e programas de governo de partidos políticos localizados à esquerda do espectro político.

Fonte: elaborado pelo autor.

Criado o livro de signos, segue a fase de codificação. A etapa consiste na associação de partes do texto – citações – à temática relacionada aos signos. Uma citação pode ser objeto de mais de um signo.¹⁵⁸ É um processo contínuo de leitura aprofundada dos documentos anexados na unidade hermenêutica, para o processamento e refinamento dos dados¹⁵⁹. Nessa etapa os elementos necessários para a análise e discussão são gerados. A figura – 28 demonstra o processo de codificação.

Figura 28 – Processo de codificação.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Realizada a codificação dos documentos, chegou-se a este quantitativo de citações: na unidade hermenêutica MDB: 344 citações (222 no documento partidário e 122 no programa de governo). PDT: 156 citações (55 no documento partidário e 101 no programa de governo). PSDB: 219 citações (45 no documento partidário e 174 no programa de governo). PT: 283 citações (123 no documento partidário e 160 no programa de governo). A figura – 29, abaixo, detalha a magnitude dos signos nas unidades hermenêuticas. Magnitude é a quantidade de citações ligadas a um signo. Com exceção do PDT, cujo signo com maior magnitude foi agendamento, pertencente ao grupo decisão, nos documentos dos demais partidos o signo com a maior quantidade de citações foi o mesmo, qual seja, agenda política, pertencente ao grupo discurso.

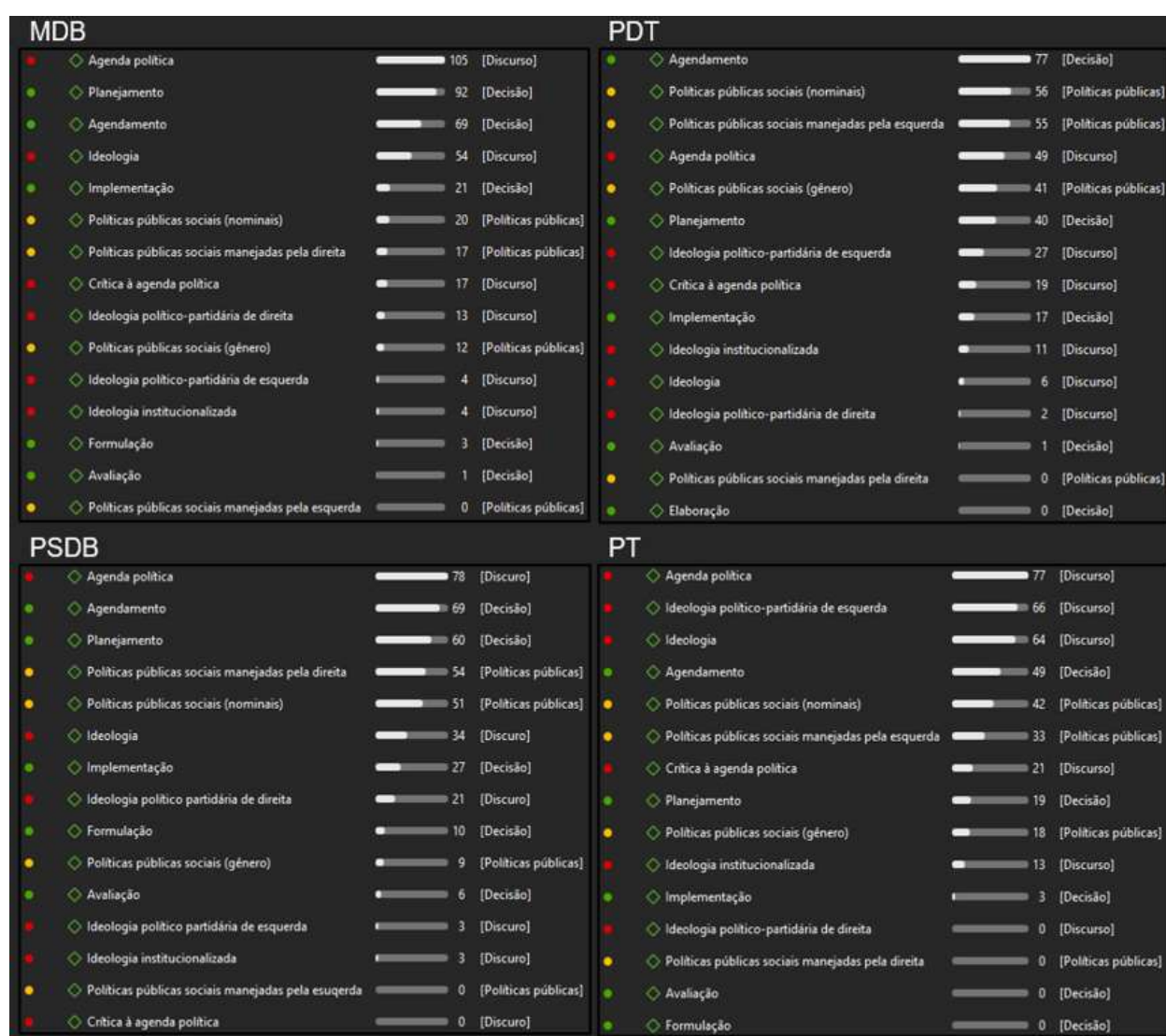
Quanto à magnitude de cada signo e respectivo grupo, a figura – 29 informa-a. No tocante aos documentos da unidade hermenêutica MDB, dos 05 signos com maior magnitude 02 estão ligados ao grupo discurso e 03 pertencentes ao grupo decisão,

¹⁵⁸ A expressão citações é um termo do *software*. Na metodologia qualitativa denomina-se quase sentenças: unidade expressa em uma frase(s), ou partes, que pode apresentar subdivisões, indicando mais itens (signos). Não são sentenças gramaticais completas (linha, período ou parágrafo), mas têm significado e informação relevante à análise.

¹⁵⁹ Essas leituras são complexas, pois se processam em quase sentenças. Assim, devem ser feitas, no mínimo, três análises (leituras) em cada documento constante em uma unidade hermenêutica. As leituras servem como filtro, para transformar os dados brutos em dados de pesquisa.

nesta ordem: agenda política/Planejamento/Agendamento/Ideologia/Implementação. Os da unidade hermenêutica PDT, 01 do grupo decisão, 03 do grupo PP e 01 do grupo discurso, nesta ordem: Agendamento/PPS nominais/PPS manejadas pela esquerda/Agenda política/PP sociais (gênero). Já na unidade hermenêutica PSDB, 01 do grupo discurso, 02 do grupo decisão e 02 do grupo PP, nesta ordem: Agenda política/Agendamento/Planejamento/PP manejadas pela direita/PPS (nominais). A unidade hermenêutica PT, por sua vez, apresentou 03 do grupo discurso, 01 do grupo decisão e 01 do grupo PP, nesta ordem: Agenda política/Ideologia político-partidária de esquerda/Ideologia/Agendamento/PPS (nominais).

Figura 29 – Magnitude dos signos nas unidades hermenêuticas.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

A partir da magnitude total da unidade hermenêutica há a possibilidade da observação magnitude dos signos havidas em cada documento. Mais precisamente se houve ou não uma simetria na distribuição. A partir totalização das citações, quantas vezes um signo esteve vinculado (apareceu) tanto nos programas de governo quanto nos documentos partidários, conforme figuras – 30 e 31.

Entre todos os documentos, de todas as unidades hermenêuticas constatou-se que a distribuição foi assimétrica, conforme pode se observar na figura abaixo. Nos documentos da unidade hermenêutica MDB a maioria das citações ocorreu no documento partidário, a exceção do signo agendamento, implementação PPS (gênero) e PPS (nominais), com mais citações no programa de governo. Isso demonstra o documento partidário apresentar maior especificidade. A explicação pode estar no fato do documento partidário estar bem mais detalhado que o programa de governo. Contudo, como a época o MDB era governo e buscava a reeleição, tinha mais dados e melhores condições para subsidiar suas propostas (“tinha a máquina pública na mão”), bem como veiculá-las ideologicamente, o que não se pode perceber. Dentre os programas de governo analisados foi o mais genérico.

No tocante aos documentos da unidade hermenêutica PDT a maioria das citações estavam no programa de governo. A exceção do signo agenda política, o qual apresentou simetria entre os documentos e os signos ideologia e ideologia político-partidária de esquerda, todos os demais constaram em maior proporção nas citações relativas ao programa de governo. A justificativa para tal situação pode estar no fato do partido estabelecer com maior ênfase em posicionamentos ideológicos, tanto genérico quanto material, no documento partidário. Quanto aos demais signos constarem mais no programa de governo, sugere maior especificidade nas propostas, bem como foco na realidade do estado.

Quanto à unidade hermenêutica PSDB também houve maior concentração de citações no documento partidário. A época, 2022, o partido era governo e, assim como o MDB em 2018, buscava a reeleição. Contudo, diferente ao MDB, o PSDB utilizou as informações de sua gestão para delinear melhor o programa de governo. Assim, em que pese os códigos localizarem-se mais no documento partidário, os relativos ao programa de governo foram os mais específicos, com mais dados apresentados. Nesse sentido, qualitativamente a análise do discurso apresentado no programa de governo foi bem mais qualificado.

Assim como nas unidades hermenêuticas PDT e PSDB, na do PT a maioria dos códigos presentes estiveram em maior número no programa de governo. Aliás, ambos programas, PSDB e PT, foram os mais qualificados. Isso tende a revelar o fato desses partidos estarem sempre em lados opostos no código do sistema político governo(situação)/oposição. Corrobora-se tal informação pela quantidade de citações do signo crítica à agenda política c/c ideologia política de esquerda. O PT também qualifica os seus dados no programa de governo, sendo perceptível tal informação forte aos signos agendamento, planejamento e PPS (nominais).

Figura 30 – Tabelas signo/documento (MDB e PDT)

	Documento partidário Gr=222	Programa eleitoral de governo Gr=122	Totais		Documento partidário Gr=55	Programa eleitoral de governo Gr=101	Totais
• Agenda política Gr=105	93	12	105	• Agenda política Gr=49	25	24	49
• Agendamento Gr=69	26	43	69	• Agendamento Gr=77	20	57	77
• Avaliação Gr=1	0	1	1	• Avaliação Gr=1	0	1	1
• Crítica à agenda política Gr=17	14	3	17	• Crítica à agenda política Gr=19	2	17	19
• Formulação Gr=3	0	3	3	• Elaboração Gr=0	0	0	0
• Ideologia Gr=54	43	11	54	• Ideologia Gr=6	5	1	6
• Ideologia institucionalizada Gr=4	3	1	4	• Ideologia institucionalizada Gr=11	2	9	11
• Ideologia político-partidária de direita Gr=13	12	1	13	• Ideologia político-partidária de direita Gr=2	0	2	2
• Ideologia político-partidária de esquerda Gr=4	4	0	4	• Ideologia político-partidária de esquerda Gr=27	22	5	27
• Implementação Gr=21	6	15	21	• Implementação Gr=17	5	12	17
• Planejamento Gr=92	62	30	92	• Planejamento Gr=40	2	38	40
• Políticas públicas sociais (gênero) Gr=12	4	8	12	• Políticas públicas sociais (gênero) Gr=41	16	25	41
• Políticas públicas sociais (nominais) Gr=20	8	12	20	• Políticas públicas sociais (nominais) Gr=56	10	46	56
• Políticas públicas sociais manejaadas pela direita Gr=17	13	4	17	• Políticas públicas sociais manejaadas pela direita Gr=0	0	0	0
• Políticas públicas sociais manejaadas pela esquerda Gr=0	0	0	0	• Políticas públicas sociais manejaadas pela esquerda Gr=55	10	45	55

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Figura 31 – Tabelas signo/documento (PSDB e PT).

	Documento partidário Gr=45	Programa eleitoral de governo Gr=174	Totais		Documento partidário Gr=123	Programa eleitoral de governo Gr=160	Totais
• Agenda política Gr=78	25	53	78	• Agenda política Gr=77	42	35	77
• Agendamento Gr=69	15	54	69	• Agendamento Gr=49	9	40	49
• Avaliação Gr=6	4	2	6	• Avaliação Gr=0	0	0	0
• Crítica à agenda política Gr=0	0	0	0	• Crítica à agenda política Gr=21	0	21	21
• Formulação Gr=10	3	7	10	• Formulação Gr=0	0	0	0
• Ideologia Gr=34	5	29	34	• Ideologia Gr=64	51	13	64
• Ideologia institucionalizada Gr=3	0	3	3	• Ideologia institucionalizada Gr=13	7	6	13
• Ideologia político-partidária de direita Gr=21	15	6	21	• Ideologia político-partidária de direita Gr=0	0	0	0
• Ideologia político-partidária de esquerda Gr=3	1	2	3	• Ideologia político-partidária de esquerda Gr=66	37	29	66
• Implementação Gr=27	1	26	27	• Implementação Gr=3	1	2	3
• Planejamento Gr=60	11	49	60	• Planejamento Gr=19	8	11	19
• Políticas públicas sociais (gênero) Gr=9	2	7	9	• Políticas públicas sociais (gênero) Gr=18	2	16	18
• Políticas públicas sociais (nominais) Gr=51	4	47	51	• Políticas públicas sociais (nominais) Gr=42	18	24	42
• Políticas públicas sociais manejadas pela direita Gr=54	7	47	54	• Políticas públicas sociais manejadas pela direita Gr=0	0	0	0
• Políticas públicas sociais manejadas pela esquerda Gr=0	0	0	0	• Políticas públicas sociais manejadas pela esquerda Gr=33	9	24	33

Na sequência ao processo de codificação geram-se os resultados, apresentados no subcapítulo 5.3.

5.3 Análise de dados: o que revelou?

O Atlas.ti tem ferramentas para assessorar o pesquisador no refinamento dos dados. Dentre os recursos disponíveis, já expostos no subcapítulo anterior, neste estudo empregaram-se a frequência de palavras (nuvem de palavras), o explorador de coocorrências e a tabela de coocorrências. Inicia-se pela nuvem de palavras. A exceção do uso da ferramenta nuvem de palavras, as demais foram empregadas em cada unidade hermenêutica, seguindo esta ordem: MDB, PDT, PSDB e PT.

A nuvem de palavras é uma ferramenta de contagem de expressões. São imagens de palavras contidas em um texto. O tamanho de cada expressão (maior, menor, mais largo, mais ou menos centralizado) indica a sua frequência no texto. O seu emprego deve auxiliar a análise dos resultados da pesquisa qualitativa, pois esta não se sujeita à fixação por números e, sim, ao significado semântico e seus nexos conceituais.

Em que pese esse estudo focar na análise dos documentos dos partidos e não entre estes, ao empregar a contagem de palavras nos documentos partidários das unidades hermenêuticas MDB, PDT, PSDB e PT, figura – 32, constatou-se que em dois (PDT e PT) repetiu-se a mesma palavra, qual seja, “Brasil”. A justificativa para essa similaridade reside no fato que os documentos partidários são construções político-ideológicas, contendo o posicionamento do partido, sobre eventos constantemente atualizados, portanto contingenciais, sensíveis à opinião pública a nível nacional, percebidos pelas agremiações político-partidárias, enquanto observadoras de segunda ordem.

Quanto às demais expressões, indicam os eventos observados (educação, saúde, desenvolvimento, política, segurança, economia, gestão, dentre outros). Apesar da nuvem de palavras do MDB a expressão mais citada tenha sido “nacional”, segue a mesma justificativa. Quanto à nuvem de palavras do PSDB “governo” teve a maior quantidade de citações. O PSDB é um partido conhecido por seus posicionamentos mais técnicos (ideologia tecnicista). Entende-se que a expressão “governo” foi empregada como sinonímia de gestão. Corrobora-se a informação no resumo do documento partidário, pois dentre os pilares do partido estão a reforma da gestão, austeridades fiscal e modernização da economia.

Figura 33 – Nuvens de palavras dos programas de governo.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

A ferramenta nuvem de palavras é acessória. Apenas essa funcionalidade não responde o questionamento da pesquisa. Utilizou-se para contextualizar as expressões e demonstrar algumas tendências. A busca pela resposta do problema e a confirmação ou não da hipótese estão nas ferramentas explorador de coocorrência e tabela de coocorrência. A coocorrência analisa padrões e associações entre signos em trechos de um texto, quando presentes a mesma temática relacionada à definição previamente estabelecida no livro de signos. Sugere tendências. Pode haver maior ou menor coocorrência, o que, no entanto, não quer dizer maior ou menor importância. Em resumo, o objetivo é o processamento baseado nas evidências identificadas no texto das relações entre os signos. Após a análise das coocorrências, o *software* estrutura os resultados em uma matriz.

Para verifica-las inicialmente se procedeu ao cruzamento entre todos os signos, tanto nas linhas quanto nas colunas. Para o refinamento dos dados, verificou-se as redundâncias (cruzamentos entre os mesmos signos)¹⁶⁰, suprimindo-as. Feito isso, obtiveram-se estes resultados, entabulados nas quatro figuras das matrizes das tabelas de coocorrência entre signos nos documentos das unidades hermenêuticas, dispostas na sequência.

Nos documentos da unidade hermenêutica MDB o signo agenda política coocorreu com pelo menos um signo de cada grupo de signos. Lembrando que se define tal signo com sendo a percepção de eventos (temas, questões e/ou problemas públicos) sensíveis ao observador de segunda ordem (opinião pública e eleitorado). A partir da observação de segunda ordem, as agremiações político-partidárias, sistemas político-organizacionais, localizados na periferia do sistema político, inserem-nos nos documentos e programas de governo, sugerindo a construção de uma agenda genérica (agenda simbólica/retórica). Assim, as coocorrências do signo agenda política sugerem uma destacada presença de conteúdo ideológico no discurso, principalmente por que houve a relação entre esse signo e ideologia.

Essa relação indica que os eventos observados o foram com um discurso ideológico. No entanto, como a definição de ideologia relaciona-se mais com posicionamentos genéricos voltados à ação (significado fraco de ideologia), sugere minimamente que a tomada de decisão deva ser por meio da “visão” político-partidária. A ocorrência conjunta dos signos agenda política e planejamento sugere isso, bem como entre agendamento e planejamento. Na escala político-ideológica o MDB localiza-se mais à direita e pouco maneja a ideologia estabelecida como equivalente funcional relativamente estável no tempo (tempo estendido), que orientam decisões, ante a eventos contingenciais, embasados em temas caros à direita.

Nesse sentido, o elo entre esses signos, em que pese tenha coocorrido, ou seja, é contemplado nos documentos, informa que o MDB os maneja indiretamente. Chama a atenção a baixa coocorrência entre agenda política e ideologia político-partidária de direita (ver itens 401, 402 e 505, constante na figura – 20, c/c figura – 21, ambas do subcapítulo 4.3 e parágrafos subsequentes), por que o programa de

¹⁶⁰ Em alguns casos conservaram-se códigos iguais nas linhas e colunas (exemplo: ideologia política de esquerda na linha e ideologia política de esquerda na coluna). Se fossem retirados, de uma ou de outra, haveria interferência nos dados. Nessas situações, para evitar a redundância, suprimiram-se os números dos cruzamentos.

governo, quando do pleito eleitoral de 2018, o partido era governo e buscava a reeleição, espaço propício para o manejo de discursos ideológicos mais específicos.

Os discursos mais destacados estão nas coocorrências entre agenda política e planejamento e agendamento e planejamento. Tais cruzamentos indicam que o partido, ao observar os eventos reconhece-os como problemas públicos e firma um compromisso quanto ao seu agendamento. Mesmo que de forma genérica, oferece elementos ao planejamento. Em todas as citações desses cruzamentos expunham o a continuidade ou aperfeiçoamento das PPS, a se notar os cruzamentos entre agenda política e PPS nominais e entre estas e agendamento. A relação entre agendamento e implementação reforça as outras especificadas nesse parágrafo. Essas coocorrências indicam o fato do partido ser, a época, governo e buscava a reeleição. A figura – 34 detalha as coocorrências.

Figura 34 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica MDB.

	• Ideologia Gr=54	• Ideologia institucionalizada Gr=4	• Ideologia político- partidária de direita Gr=13	• Implementação Gr=21	• Planejamento Gr=92	• Políticas públicas sociais (gênero) Gr=12	• Políticas públicas sociais (nominais) Gr=20	• Políticas públicas sociais manejadas pela direita Gr=17
• Agenda política Gr=105	21	3	8	8	63	6	10	11
• Agendamento Gr=69	0	1	0	17	84	8	12	9
• Crítica à agenda política Gr=17	6	0	0	0	0	0	0	0
• Ideologia Gr=54	0	0	2	1	0	0	1	2
• Ideologia institucionalizada Gr=4	0	0	0	3	1	0	1	2
• Implementação Gr=21			0	0	13	0	5	4
• Planejamento Gr=92	0	1	0		0	3	7	7
• Políticas públicas sociais manejadas pela direita Gr=17	2	2	0			3	12	0

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Na matriz da tabela de coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica PDT, figura – 35, linearmente o signo agendamento foi mais coocorreu, com destaque para as suas relações com agenda política, planejamento, PPS (nominais) e PPS manejadas pela esquerda. Partindo da definição de agendamento ser uma unidade composta pela eleição de eventos (temas) sensíveis e relevantes à opinião pública e ao eleitorado, passíveis de resolução via PP ou PPS, que possibilite a demarcação de linhas gerais (orientações à satisfação de necessidades sociais a todos imposta, via a realização material dos direitos fundamentais), abordada nos

documentos partidários e planos eleitorais de governo (agenda sistêmica), o discurso tende a revelar que a agenda política foi manejada de forma mais concreta. O discurso tem conteúdo político-jurídico, com maior ênfase ao político. Sugere que o partido firma compromissos em levar à discussão, se governo, determinados eventos.

O PDT indica em seus documentos PPS e suscita a possibilidade de dar andamento a tais, pois a insere em sua agenda sistêmica. Isso é corroborado na coocorrência entre os signos agendamento e planejamento. Importante ressaltar a presença de orientações para proceder a tal signo, levando em consideração a sua definição, qual seja, conteúdos mínimos no tocante aos objetivos gerais; objetivos específicos; metas e estratégias, podendo serem citados de forma nominal, em conjunto ou individualmente. Juntamente a isso, o cruzamento agendamento/implementação potencialmente auxilia a estabelecer seu comprometimento com a continuidade ou incremento das PPS já existentes.

Como os temas relacionados às PPS são mais caros à esquerda (ver itens 504 e 506, da figura – 20, c/c figura – 21, ambas constantes no subitem 4.3 e parágrafos subsequentes), o PDT, posicionalmente mais à esquerda do espectro político-ideológico, indica manejar (abordar, desenvolver) os assuntos de maneira mais direcionada à efetividade, visando à justiça social. Isso pode ser percebido com as coocorrências entre os signos PPS nominais/ PPS manejadas pela esquerda e PPS nominais/planejamento.

Também cabe salientar a coocorrência entre os signos ideologia institucionalizada/implementação. Isso indica que o partido citou nominalmente PPS em seis das dez citações em que apareceu juntamente com implementação, sugerindo a continuidade ou incremento das já existentes. Como um desses incrementos a citação do programa de governo, na qual se propõem aplicar, no mínimo, o piso constitucional relacionado à educação, não cumprido pela então atual gestão, o que foi motivo de crítica à agenda política, haja vista a coocorrência entre crítica à agenda política/implementação.

Figura 35 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica PDT.

	Agendamento Gr=76	Crítica à agenda política Gr=19	Ideologia Gr=6	Ideologia institucionalizada Gr=10	Ideologia político-partidária de esquerda Gr=28	Implementação Gr=16	Planejamento Gr=40	Políticas públicas sociais (gênero) Gr=42	Políticas públicas sociais manejadas pela esquerda Gr=54
Agenda política Gr=49	10	4	2	1	12	3	6	14	17
Avaliação Gr=1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Ideologia Gr=6	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Ideologia político- partidária de direita Gr=2	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Ideologia político- partidária de esquerda Gr=28	8	1		0	0	0	0		4
Implementação Gr=16	15	1	0	6	0	0	0	2	13
Planejamento Gr=40	36	1	0	0	0	0	0		20
Políticas públicas sociais (gênero) Gr=42	27	1	0	1	11	2	17	0	0
Políticas públicas sociais (nominais) Gr=55	40	2	0	5	5	13	20	0	54
Políticas públicas sociais manejadas pela esquerda Gr=54	39	2	0	5				0	0

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Altas.ti (2025).

Na unidade hermenêutica PSDB, conforme figura – 36, há a coocorrência, em maior ou menor grau, entre signos de todos os grupos de signos. Ao se analisar a matriz constatou-se coocorrências com alto grau de relevância. São elas: agenda política/planejamento; agenda política/PPS (nominais), agenda política/PPS; agendamento/PPS (nominais), agendamento/PPS nominais manejadas pela direita, planejamento/PPS manejadas pela direita; PP sociais manejadas pela direita/implementação; agendamento/implementação; agendamento/planejamento (grupo decisão); e, PPS manejadas pela direita/PPS (nominais). Em sentido oposto, o signo crítica à agenda política não coocorreu com nenhum signo. Por esse motivo, excluído da matriz.

Como o PSDB, a época das eleições de 2022 era governo, destacou no seu plano eleitoral de governo as realizações, em uma espécie de prestação de contas do mandato do então governador Eduardo Leite. Ao informar as suas realizações na área social, nominou PPS, principalmente as em execução na sua gestão e indicou a continuidade de tais se der sequência ao seu governo. O disposto pode servir como justificativa para a coocorrência com esse signo. Como o PSDB, posicionalmente localiza-se mais à direita na escala político-ideológica, indica-se como explicação à presença do signo PPS manejadas pela direita. Além de apresentar as PPS nominais, sinaliza alguns resultados, como ao citar a continuidade de PP baseadas em evidências, incluindo-se as sociais. As justificativas acima tendem a dar sentido às

relações das coocorrências entre os signos pertencentes ao grupo decisão e deste com outros signos de outros grupos.

Contudo, cabe esta observação: em que pese não ser objeto direto dessa pesquisa PP econômicas e fiscais, tais impactam sobremaneira as PPS. Nesse sentido, analisando o documento do partido e o plano eleitoral de governo, a sigla política foca muito em questões orçamentárias, fiscais e econômicas, por meio de expressões afetas à eficiência¹⁶¹, tais como austeridade fiscal, saneamento das contas públicas, privatizações, serviço público competitivo, dentre outras. Para contextualizar o disposto acima, seguem duas passagens do I – documento partidário e II – plano eleitoral de governo, cujas sínteses estão dispostas no subcapítulo 5.2.

I – Propõe um governo eficiente, adaptado às necessidades da sociedade, com respeito à diversidade cultural e ambiental, mas sem desconsiderar a realidade das contas públicas. Os principais pilares incluem a reforma da gestão pública, austeridade fiscal, modernização da economia, e políticas que garantam acesso à educação, saúde e segurança. Defende a desestatização, a valorização do mérito no serviço público e a transparência na gestão dos recursos.

II – Tem com pilares a economia, gestão e equilíbrio fiscal e revisão constante do gasto público. Defende um programa de privatizações consistente e a reforma do estado, de produtor/financiador para regulador/planejador. Enfatiza a importância de um serviço público competitivo e a valorização do mérito entre servidores públicos.

No discurso presente no programa de governo refere-se às PP baseadas em evidências. Mas, não as aborda. Portanto, não se pôde analisar evidências, que possibilitassem aprofundar considerações, dado ao fato de inexistirem expressões diretas, indiretas ou aproximadas, potencialmente indicativas se tal ênfase teria com base questões quantitativas, qualitativas ou quali-quantitativas. Intuitivamente se poderia até discutir qual é. No entanto, como esse trabalho lida com dados baseados em

¹⁶¹ A direita utiliza para justificar suas ações quando governo e críticas quando oposição, a vinculação da eficiência à economia, bem como ao orçamento e à gestão públicas, onde primeiro deve-se estabilizar, para depois crescer e posteriormente distribuir. Isso revela uma ideologia político-econômica, na qual a eficiência é, em uma escala vertical, muitas vezes mais importante que a efetividade (justiça social), potencialmente impactando o agendamento, a formulação e a implementação de PPS. Os discursos a ações direitistas, por vezes corroborados e executados pela esquerda quando governo, informam tal posicionamento. Pode-se analisar isso na colocação, sempre atual, da abalizada economista Maria da Conceição Tavares no programa Roda Viva (1995): https://www.youtube.com/watch?v=xKXT_gfBbIA (1h.24min.32seg. do vídeo).

evidências, descabe qualquer posicionamento intuído.

Figura 36 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica PSDB.

	● Avaliação Gr=6	● Ideologia político partidária de esquerda Gr=3	● Implementação Gr=27	● Planejamento Gr=60	● Políticas públicas sociais (gênero) Gr=9	● Políticas públicas sociais (nominais) Gr=54	● Políticas públicas sociais manejadas pela direita Gr=58
● Agenda política Gr=79	4	1	19	51	9	45	50
● Agendamento Gr=70	3	1	18	56	7	50	53
● Formulação Gr=10	1	0	1	1	0	7	5
● Ideologia Gr=34	0	2	18	16	1	23	23
● Ideologia institucionalizada Gr=3	0	0	0	1	0	1	1
● Ideologia político partidária de direita Gr=21	0	1	1	2	0	1	1
● Planejamento Gr=60	2	0	12	0		30	35
● Políticas públicas sociais (gênero) Gr=9	0	0	1	7	0	0	8
● Políticas públicas sociais manejadas pela direita Gr=58	0	1	21			49	0

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Assim como nas demais, na unidade hermenêutica PT, o primeiro passo foi realizar o cruzamento entre todos os signos. Após, analisou-se as redundâncias para posterior refinamento dos dados, gerando-se a matriz da tabela de coocorrências, conforme figura – 37. Estabelecida a matriz, procedeu-se à análise dos dados encontrados.

Inicialmente, informa-se que houve coocorrências entre todos os grupos de signos. Dentre os signos, todos pertencentes ao grupo discurso coocorreram, tanto entre si quanto com os de outros grupos. Esse padrão indica uma tendência do partido desenvolver em seus discursos temáticas e se posicionar ideologicamente, as vezes direta e em outras indiretamente. Percebe-se isso quando da associação entre agenda política/ideologia e agenda política/ideologia político-partidária de esquerda. Na primeira desenvolve um discurso mais relacionado a valores direcionados à ação, muito percebido em discursos de ordem, de incentivo. Ideologia como um fator genérico. Na segunda coocorrência a ideologia política se comporta como um equivalente funcional relativamente estável, ante a eventos contingenciais, ou seja, faz uso de seus posicionamentos para ratificar ou criticar as formas de satisfação necessidades sociais a todos impostas.

Assim, a partir do signo discurso o PT constrói o discurso político em seus documentos, o que pode ser observado quando da coocorrência entre agenda política/PPS (nominais) e agenda política/PPS (gênero), como, também, entre agenda política/agendamento e agenda política/planejamento. Nessas duas últimas situações, faz uso da agenda não somente como simbólica. Informa temas sensíveis à opinião pública, indicando a sua resolução ser possível por meio de PPS, definição relacionada ao signo agendamento e oferece conteúdos mínimos que possam identificar objetivos e metas. Neste caso, estabelece, também, o planejamento.

Outra coocorrência a ser mencionada vem a ser entre agendamento/PPS manejadas pela esquerda. Isso indica que o partido aborda em seus documentos PPS específicas, sendo comprovado através da coocorrência entre os signos PPS manejadas pela esquerda/PPS (nominais) e agendamento/ PPS (nominais). Também a coocorrência entre crítica à agenda política/ideologia política de esquerda revela que o partido no código governo(situação)/oposição é oposição e, ao assim se caracterizar, oferece um discurso crítico à agenda estabelecida, governo, mas o faz a partir de seus posicionamentos ideológicos materiais sobre os temas criticados naquele momento (equivalente funcional relativamente estável no tempo ante a eventos contingenciais).

Por fim, a coocorrência entre os signos pertencentes ao grupo decisão, agendamento/planejamento e entre esses como agenda política sugerem um compromisso político do partido. Se governo, os eventos observados para a construção de sua unidade decisória (agendamento) nesse caso transformando-se em problemas públicos, e inseridos, principalmente, no plano eleitoral de governo, têm o potencial resolutivo via PPS, ou seja, a satisfação de necessidades sociais a todos imposta via realização material dos direitos fundamentais. Tanto que os aborda de uma maneira mais específica, ao indicar conteúdos mínimos relacionados aos objetivos, diretrizes e metas (planejamento).

Figura 37 – Matriz da tabela coocorrência entre signos nos documentos da unidade hermenêutica PT.

	● Agendamento Gr=49	● Crítica à agenda política Gr=21	● Ideologia Gr=64	● Ideologia institucionalizada Gr=13	● Ideologia político-partidária de esquerda Gr=66	● Implementação Gr=3	● Planejamento Gr=19	● Políticas públicas sociais (gênero) Gr=18	● Políticas públicas sociais (nominais) Gr=42
● Agenda política Gr=77	13	3	38	8	42	1	8	13	22
● Agendamento Gr=49	0	1	8	11	4	4	17	6	36
● Crítica à agenda política Gr=21		0	0	0	4	0	1	0	1
● Ideologia institucionalizada Gr=13		0	4	0	0	0	2	1	11
● Implementação Gr=3		0	0	0	0	0	2	0	1
● Planejamento Gr=19			3		3		0	2	7
● Políticas públicas sociais (gênero) Gr=18		0	4		11	0		0	0
● Políticas públicas sociais manejadas pela esquerda Gr=33	27	1	8	7	2	1	5	0	33

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Atlas.ti (2025).

Realizada a apresentação e análise dos dados, o próximo capítulo fornecerá os subsídios necessários para a resposta ao problema e confirmação ou não da hipótese.

6. A FUNDAMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES NORMATIVAS PARA O ESTABELECIMENTO DE CONTEÚDO MÍNIMOS NOS PROGRAMAS DE GOVERNO E DOCUMENTOS PARTIDÁRIOS

Como informado na introdução, essa pesquisa foi dividida em duas partes: I – referencial teórico, composto pelos capítulos segundo, terceiro quarto; e; II – análise de dados, quinto capítulo, discussão dos resultados e apresentação de uma proposta para o estabelecimento de conteúdos discursivos e materiais mínimos que englobem o agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em políticas públicas sociais, sendo requisito material para depósito dos programas de governo perante a Justiça Eleitoral, capítulo sexto. A discussão dos resultados terá como embasamento os dados obtidos no quinto capítulo, lastreada pelos capítulos do referencial teórico. Repisa-se, por oportuno, que se utilizou o referencial teórico também para a construção dos grupos de signos, distribuição e definições dos signos.

Para proceder à discussão dos resultados, será feita a partir da definição dos grupos de signos, por que: I – na análise dos dados não cabe defini-los, porquanto os grupos não interagem diretamente com os achados, e sim os signos, não havendo necessidade de maiores aprofundamentos sobre tais. II – como nessa pesquisa não se adotou teorias específicas (necessária mais de uma), para construção de grupos e signos, tantos quanto fossem necessários para embasar a discussão dos resultados, mas, sim, III – fundamentou-se no desenvolvimento dos capítulo do referencial teórico (embasamento bibliográfico) esse capítulo abordará a definição dos grupos de signo como condução.

6.1 Necessidade político-jurídica de inclusão de conteúdo de políticas públicas sociais nos programas de governo e documentos partidários.

Para a construção do grupo de signos decisão, partiu do entendimento que PP e PPS são decisões político-jurídicas, um processo contínuo de seleção de alternativas mais válidas, viáveis e disponíveis dentre alternativas igualmente válidas, viáveis e disponíveis, sempre contingenciais, com vistas à satisfação de necessidades a todos impostas, garantida por um direito fundamental, cuja realização dá-se através do acesso a bens, materiais e imateriais. Esse processo decisório ocorre nos e pelos sistemas Político e Direito, haja vista terem vinculação coletiva e gerarem uma

expectativa de conduta. No instante que ambos sistemas decidem, em sede de PPS, os eventos transformam-se em problemas públicos (definição do problema), cuja resolução processa-se via PPS, tendo na satisfação de necessidades sociais a todos impostas (ou a grupos específicos), sendo garantida satisfativamente através de um ou mais direitos fundamentais sociais, havendo realização através do acesso a bens. Esse processo de escolha das alternativas não têm o condão em serem as melhores, mas sim a política e juridicamente acessível naquele momento. Assim, o processo decisório nas PP será sempre complexo (diversidade de alternativas) e contingencial, pois a decisão tomada no momento será, em tese, a melhor, mas em outro poderá não ser.

Portanto, PP e PPS são um encadeamento decisório destinado ao agendamento, à formulação e à implementação de decisões vinculantes a toda coletividade, sob a roupagem de uma ou mais PP ou PPS, de forma planejada (RECK, 2023, p.46). Precisam ter como fundamento a intenção para resolver um problema público, cujo atos executórios podem ser realizados diretamente pelo poder público ou delegadas a terceiros, sempre coordenadas pelo ente público (SCHMIDT, 2018, p. 127).

Atinge-se esse conjunto decisório por meio de planejamento, que demandam recursos, jurídicos, de tempo, dinheiro e poder (meios de comunicação simbolicamente generalizados) para a implementação (RECK, 2023, p. 30). Aliás, o poder político, meio de comunicação simbolicamente generalizado, dá sentido a um documento partidário e programa de governo, pois estes são elementos inerentes ao sistema político. Esses documentos se manifestam por meio do código governo(situação)/oposição.

Os programas de governo apresentados estabelecem essa dualidade. O signo critica à agenda política do então governo, PSDB, presente tanto no texto eleitoral do PDT quanto do PT, demonstram o papel da oposição, qual seja, estabelecer críticas, se contrapor ao governo e oferecer abordagens diferentes. Já nos documentos do PSDB há destacada presença dos signos agendamento e planejamento, o que indica o papel de governo, que tem como aptidão construir a unidade de eleição temas sensíveis à opinião pública (agendamento) e a prioridade política, no mínimo, ao planejamento. Os signos agendamento e planejamento também aparecem nos documentos do PDT e PT, a época, partidos de oposição. Entretanto, constituem-se

como alternativas à agenda do governo.

No tocante ao grupo discurso, a linha de raciocínio para a sua construção parte da função da ideologia política na agenda política, ou seja, se e como interage. Mas, por que isso? Através da agenda política que os partidos políticos, como observadores de segunda ordem, “captam” os temas coletivamente sensíveis e buscam sugerir soluções. Despertam nos partidos um processo decisório, os quais procuram oferecer posteriores e incertas ações. Incertas porque o primeiro passo vem a ser se tornar governo, para, posteriormente buscar, inicialmente, o agendamento. Quanto a esse ponto, percebe-se a expressiva presença do signo agenda política nos documentos partidários e programas de governo, com maior magnitude nas unidades hermenêuticas MDB, PSDB e PT.

Agenda política também busca captar a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentamento de um problema público, tendo como via de acesso justamente o processo eleitoral e através deste a alternância de poder (governo(situação)/oposição), mudança político-ideológica, correlação de forças. É exatamente nesse contexto que entram as ideologias políticas. Convém lembrar que nesse trabalho selecionou-se, na construção dos signos, duas definições: uma de ideologia e outra ideologias políticas. A primeira é um processo de convencimento. São representações incorporadas e subjetivamente experienciadas, ligadas à memória episódica de longo prazo, embasando ações individuais e coletivas. Estabelece o nós/eles, nós-contra-eles, endogrupo/exogrupo. Geralmente manifesto em palavras e ordem e frases de efeito, essa concepção pode ser percebida tanto no âmbito político (debates entre candidatos eleitorais, comícios, passeatas, carreatas, motociatas, mobilizações).¹⁶²

Nos documentos das unidades hermenêuticas, a exceção do PDT, todos os demais partidos utilizaram essa concepção ideológica em seus discursos, sendo que o PT e o MDB a manejaram substancialmente nos documentos partidários e o PSDB ao contrário. Houve maior coocorrência desse signo nas unidades hermenêuticas PSDB e PT. Na primeira coocorreu com implementação, planejamento, PPS

¹⁶² As ideologias vão muito além do ambiente político ou utilizam-no como vetor. Manifestam-se em discursos, posicionamentos e ações emocionais, incentivadoras, conflitivas e em alguns casos inconsequentes de políticos e cidadãos. Exemplo disso foram os eventos ocorridos em 1º de janeiro de 2022, os discursos do atual presidente sobre a taxaçoão imposta pelos EUA e trechos do seu discurso na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, em 2025.

(nominais). Na segunda com o signo agenda política.

Já as ideologias políticas são equivalentes funcionais e contingências. Processos comunicativos do sistema político, que orientam o agir comunicativo político. Lidam como eventos contingenciais e procuram oferecer respostas ao seu enfrentamento, mas de formas diferenciadas (direita/esquerda como equivalentes funcionais). Para isso, necessária uma sedimentação no tempo (tempo estendido). Por orientarem o agir comunicativo, coordenam as ações enquanto comunicação. Calcados em princípios explícitos, definem do escopo, da organização, das fronteiras da política. Oferecem uma explicação do passado, um entendimento do presente e uma visão do futuro (contingências) (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p.544).

Por serem equivalentes funcionais “lidam” com o poder político. Conflitivas e embativas, até certo ponto caóticas, se processam no esquema governo(situação)/oposição. Mas justamente o conflito é o que pode proporcionar os consensos, uma zona de convergência. Ambos equivalentes funcionais (direita/esquerda) “cedem” por entenderem que a melhor decisão político-jurídica provirá do consenso. Isso pode ocorrer, por exemplo, através da percepção da opinião pública, outro elemento do sistema político, de um problema público. As respostas (decisões), independente se vierem do conflito ou consenso, não se constituirão como um todo (decisão) composto por partes (direita/esquerda). Serão uma emergência, um enlace comunicativo, algo que surge. Sinteticamente, as ideologias políticas se comportam como equivalentes funcionais (um-constante-poder-ser-de-outra-forma), relativamente estáveis no tempo (tempo estendido). Lidam com eventos sempre contingenciais (hoje-é-um-evento-e-amanhã-pode-se-comportar-de-maneira diferente-ou-ser-outro). Oferecem alternativas materiais a questões socialmente experienciadas.

Dentre as unidades hermenêuticas analisadas, o PT teve a coocorrência com maior grau envolvendo esse grupo de signo, através do signo agenda política. Aliada à coocorrência entre agenda política/ideologia, percebe-se um padrão no discurso do partido, manejado em seus documentos. O partido insere na agenda um discurso de convencimento, ação subjetiva, bem como oferece através de seu sistema ideias conexas à ação (equivalente funcional) alternativas e soluções determinados problemas públicos (eventos contingenciais), observados pela opinião pública e

incorporados politicamente.

Em relação ao grupo de signos PP, estas têm como função garantir materialmente os direitos fundamentais (imutáveis), satisfazendo necessidades coletivamente vinculadas (mutáveis, adaptáveis), cuja expressão instrumental (mutável, adaptável) processa-se em ações, sistemas, programas, projetos, atos normativos legais e infralegais, dentre outros meios (RECK, 2023, p.46). Localiza-se entre a realidade existente e o que se pretende dela. Um elemento sistêmico-funcional, através do qual os sistemas Política e Direito reconhecem eventos sociais complexos e contingenciais do entorno, portanto dotados de sentido. Buscam oferecer respostas a tais eventos, diminuindo a complexidade do ambiente. Contudo, deve-se evitar a costumeira confusão em determinar PP ou PPS a partir dos instrumentos (meios) hábeis a realizá-las (programas, projetos, dentre outros). Contrário fosse haveria uma infinidade de políticas públicas, sendo praticamente impossível uma conceituação (RECK, 2023, p. 30/31).

Nesse sentido, os instrumentos pelos quais uma PP ou PPS realizam o seu objetivo geral (satisfação de necessidades sociais, garantia por um ou mais direitos fundamentais e acesso a bens) não são a PP ou PPS em si. As PP ou PPS são proporcionais aos direitos fundamentais dispostos no texto constitucional. Há claramente uma ou mais necessidades que justificam e um direito a validá-las (há sempre o trinômio necessidade-satisfação-direito). Portanto, na constituição constam praticamente todas as PP e PPS. As decisões já existem. Faltam as realizações, o acesso aos bens satisfativos. A satisfação da necessidade saúde é validada e garantida pelo direito fundamental social saúde, tendo como bem necessário, por exemplo, uma campanha de vacinação. O acesso ao bem vem a ser o instrumento da PP ou PPS, com prévia estrutura jurídica (validação).

Faz-se essa consideração por que o constante nos documentos partidários e programas de governo são os instrumentos através dos quais as PP e PPS realizam os seus objetivos gerais. Com base nisso construiu-se o grupo de signos PP. Portanto, nessa pesquisa considerou-se uma PPS a partir do instrumento disposto nos documentos das unidades hermenêuticas. Exemplo (um partido nominou um programa na alimentação escolar). Nesse caso, é um instrumento de PPS educacional e de segurança alimentar e nutricional, porquanto liga-se ao direito à educação e ao direito à alimentação, mas manifesta-se no instrumento do programa. Por esse motivo

o signo PPS (nominais). No tocante ao signo PPS (gênero) teve como objetivo selecionar trechos do texto onde os partidos não nominaram um PP, mas a vincularam a uma área social específica o que, nesse caso, indicam os seus objetivos gerais. Assim, o critério para seleção foi instrumental, como se processa uma PPS, mas com fundamento material, a PPS em si.

As coocorrências havidas entre esses signos e como os dos outros tiveram como propósito analisar qual o padrão discursivo dos partidos. Quanto maior fosse a coocorrência dos signos PP, em especial as PPS (nominais) maior seria o desenvolvimento que os partidos fariam em seus documentos e, assim, tratariam mais informações. Potencialmente serviriam para coocorrência do grupo de signos PP com os demais. E o propósito se confirmou em três unidades hermenêuticas, PDT, PSDB e PT. Manejaram em seus documentos discursos informações e dados com mais especificidade em relação as PPS, proporcionando padrões discursivos, principalmente quando da coocorrência entre PPS (nominais)/PPS manejadas ou pela direita ou pela esquerda. Outros exemplos: PPS (nominais)/Agendamento, nos documentos da unidade hermenêutica PDT; Planejamento/PPS nominais, nos documentos da unidade hermenêutica PSDB; e, Agendamento/PPS nominais, nos documentos da unidade hermenêutica PT).

Entretanto, em que pese a quantidade de dados serem suficientes para as análises dos dados e discussão dos resultados, ficou perceptível os partidos políticos contextualizarem, de uma maneira geral, bem as situações e problemas. Demonstra conhecimento da realidade social do estado do Rio Grande do Sul, observada naquele momento. Contudo, ao desenvolver as potenciais soluções e oferecer alternativas, os documentos são bastante introdutórios, revelando um discurso menos fluido (vago) e menos específico. Vai ao encontro da hipótese da pesquisa, a qual indicou que os documentos partidários e programas de governo, de uma maneira geral, apresentariam vagueza em relação às PPS. Apesar de abordarem PPS, não a estabelecem em sua inteireza, por inexistir norma que obrigue aos partidos abordarem um conteúdo mínimo.

Como a legislação eleitoral exige o depósito do plano eleitoral de governo como critério formal para a inscrição da chapa à disputa aos cargos eletivos do executivo, entende-se que deva haver requisitos materiais básicos a serem cumpridos na construção desse documento. Nesse sentido, no âmbito das PPS, propõe-se diretrizes

a serem observadas, com as quais se pretende contribuir para aperfeiçoamento do processo democrático, demonstrar uma melhor decisão política por parte dos partidos políticos e candidatos e, vencidas barreiras sociais estruturais, informar melhor ao cidadão (querer ser informado). Referidas diretrizes estão dispostas no subcapítulo desenvolvido na sequência desse.

6.3 Diretrizes de elaboração dos programas de governo: a inclusão das políticas públicas sociais como requisito material

Evidencia-se a dinâmica entre direito e PP e PPS em ao menos cinco fatores: I – instrumentos jurídicos utilizados para a elaboração e implementação; II – estrutura formal conferida pelo direito; III – a mediação do direito feita entre instituições e as PP e PPS; IV – a modelagem jurídica das arenas onde ocorrem as disputas políticas (baliza e indica limites ao poder político); e, V – a ligação entre direito e PP e PPS na elaboração, implementação e avaliação (BUCCI E SOUZA, 2023, p. 03).

Toda PP ou PPS carrega consigo interesses de grupos distintos, muitas vezes inconciliáveis. Sempre haverá uma ideologia “embutida” a fundamentar e justificá-la, principalmente no agendamento e formulação. Por mais técnicas utilizadas para alavancá-las, tanto no agendamento, na elaboração quanto na implementação sempre incidirá uma decisão política. É necessário “politizar” (reconhecer o conflito) na análise das PP e PPS. As normas jurídicas que lhe dão suporte, devem ser reconhecidas como a cristalização das disputas políticas de interesses divergentes. A ciência jurídica deve compreender a intensa conexão entre direito, política e PP e PPS. Auxilia a revelar os conflitos políticos, próprios nas discussões sobre problemas públicos, passíveis de solução via PP e PPS (BUCCI E SOUZA, 2023, p. 21).

A modelagem jurídica “filtra” as disputas político-ideológicas e transforma-as em elementos programáticos, despersonalizados. Outra funcionalidade metodológica permite compreender o direito em ação, superando o enfoque descritivo, formal e estático do elemento jurídico. O torna inerente ao contexto político-institucional e permite integrá-lo a estudos multidisciplinares. Impossível existir no direito a análise das PP e PPS apartadas da política. Entender o contrário deixa estanque e empobrece a própria ciência jurídica. Em estudos multidisciplinares, necessária a decomposição do objeto, quando analisado no interior de um sistema específico, gerando especificidades. Entretanto, o objeto deve retornar à interação multidisciplinar,

inserindo-o no contexto social (BUCCI E SOUZA, 2023, p. 14).

Nesse contexto, principalmente os programas de governo “gravitam” entre os sistemas sociais Política e Direito. Há um acoplamento estrutural entre esses sistemas. Sob a ótica do conteúdo, é eminentemente político, pois, conforme Bucci (2023), envolve conflitos político-ideológicos, onde cada ideologia política (equivalente funcional) estabelece, muitas vezes, formas diferentes para o enfrentamento de um problema público. Nas campanhas eleitorais, condição para a elaboração desses documentos eleitorais, por serem inerentes ao sistema político, se manifestam o meio de comunicação simbolicamente generalizado político (poder político). A vitória conferirá ao vencedor o seu exercício como governo. Se existe o poder político, por consequência, sempre haverá situação(governo)/oposição, onde cada lado manejará em seus programas de governo as temáticas contingenciais sensíveis à opinião pública.

No tocante ao direito, como as campanhas eleitorais fazem parte das eleições e estas são inerentes ao direito, basicamente tudo que envolva eleições passará pelo crivo jurídico. Através, principalmente do direito eleitoral, se regularão eleitoralmente políticos, partidos, campanhas, eleições, ou seja, a ascensão ao poder político e ao seu exercício (governo(situação)/oposição) (RECK, 2025, p. 11). O programa de governo insere-se nesse contexto. É critério formal o depósito desse documento para a inscrição da chapa em pleitos eleitorais aos cargos político-eletivos do executivo. Além disso, o direito rege as temáticas contidas nos textos. Exemplo, não pode haver abordagens que forem de encontro à constituição federal, ao Estado de direito. Também atua no âmbito político-ideológico. Se em ideologia quase tudo pode, em sede de ideologia política há restrições impostas. Pode-se citar como exemplo as solicitações de respostas nas campanhas eleitorais. Portanto, os programas de governo são textos político-jurídicos.

Nesse contexto, a função política desses documentos político-jurídico-eleitorais está amplamente contemplada. Contudo, a jurídica há espaço incremental. Um deles é estipular normativamente diretrizes em sede de PPS, a serem observadas, principalmente nos programas de governo, como critério material para o seu depósito. A partir das evidências encontradas nessa pesquisa, buscou-se construir um modelo para a implementação das diretrizes em matéria de PPS. Utilizou-se como metodologia um quadro conceitual, contendo conteúdos discursivos

e materiais mínimos que englobem o agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em políticas públicas sociais. Entende-se que através de um formato conceitual, quadro – 14, estabeleça-se uma análise e entendimento mais objetivos. Os conceitos para delinear as diretrizes foram manejados com base em Reck (2025) e Bucci (2023). Justifica-se o delineamento se embasar em tais autores, por que foram os únicos dentre os pesquisados, que contemplaram as PP e PPS materialmente e ofereceram alternativas.

Quadro 14 – Diretrizes e conceitos para propostas de PPS nos programas de governo.

	Diretrizes	Conceito
	Desenho	É a organização da proposta de uma PP social, o seu objeto, contextualizada política e socialmente. Define-se o problema e faz-se um histórico sobre a questão, qual a utilidade prática oferecida (BUCCI, 2023, p. 107).
Planejamento estratégico	Dimensão e escala	Estabelece o alcance que se pretende com a proposta da PP social, se nacional, regional, estadual ou municipal. Aponta quem serão os beneficiários, diretos e indiretos. Caso a PP já esteja implementada, deve-se fazer um comparativo entre esta e a proposta, indicando incrementos, se houver (BUCCI, 2023, p. 108).
	Evidências	Conjunto de dados técnicos que embasam a proposta de uma PP social, seu incremento ou modificação, se já implementadas (BUCCI, 2023, p. 108).
	Fundamentação legal	Normas legais, diretas e indiretas, que embasam a proposta de PP social, relacionando as principais disposições normativas que justificam a sua fundamentação. As normas legais diretas são aquelas as quais deram origem a uma PP social. Nesse caso, a proposta será incremental (BUCCI, 2023, p. 107).
	Tipo de PP social	Indicar e justificar se distributiva ou redistributiva.
	Modelo organizacional	Órgãos e unidades responsáveis pela formulação e implementação (RECK, 2025, p. 44).
	Programa	Quais as ações serão empregadas para alcançar os resultados (RECK, 2025, p. 44).
Planejamento operacional	Financiamento	Estimativa do quantitativo de recursos a serem empregados, a partir da realidade orçamentária apresentada. Se já implementada, o montante dos recursos até então empregados (BUCCI, 2023, p. 108).
	Entrega	Qual o bem ou serviço que será usufruído pela população (RECK, 2025, p. 44).
	Objetivos gerais	Qual a necessidade social a ser satisfeita e o direito fundamental social envolvido (RECK, 2025, p. 44).
	Objetivos específicos	Como serão satisfeitas as necessidades sociais e realizado o ou os direitos fundamentais inerentes à proposta da PP social (RECK, 2025, p. 44).
	Metas	Resultado que se pretende alcançar com a proposta da PP social ou o incremento de uma já existente. Demonstrar a situação atual, através de índices e indicadores (RECK, 2025, p. 44).
	Estratégias	Como se alcançarão as metas (RECK, 2025, p. 44).
	Modelo decisório	Quais programas e instrumentos empregados para a consecução dos objetivos, gerais e específicos (RECK, 2025, p. 44).

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Reck (2025) e Bucci (2023).

O quadro conceitual, sugerido como proposta para estipular as diretrizes e os conceitos não tem a pretensão e objetivo algum de diminuir ou retirar o sentido e conteúdo fundamentais presentes nos discursos político-partidários: as ideologias e ideologias políticas. Ambas estiverem amplamente presentes nos textos das unidades hermenêuticas, comprovados em evidências, tendo em vista as magnitudes dos signos do grupo de signos discurso e suas coocorrências, seja entre si ou signos dos demais grupos de signos. Ideologias e ideologias políticas precisam ser preservadas e incentivadas. Devem ser o centro dos documentos. Cumprem função discursiva material e retórica. São a razão de ser.

Conferem a liberdade possível aos partidos para veicularem seus ideais (visões de mundo), expostas em ideologia (função retórica), bem como abordagens para a resolução dos problemas a todos impostos (abordagens possíveis), estipuladas em suas ideologias políticas (abordagem material). Sem as riquezas discursivas de ambas, os documentos partidários e os programas de governo tornam-se apenas documentos técnicos “frios”. Nesse sentido, tanto a ideologia quanto as ideologias políticas estão inseridas no raio de proteção da autonomia partidária.

Quanto à forma para estabelecer normativamente de diretrizes que englobem conteúdos discursivos e materiais mínimos, referente ao agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em matéria de PPS, sendo requisito material para depósito dos programas de governo perante a Justiça Eleitoral, assim como o requisito formal¹⁶³ para a inscrição das candidaturas foi estabelecido pela lei 12.304/09, a qual inseriu o inciso IX, no §1º, do artigo 11 na lei 9.504/97, sugere-se o mesmo caminho. Entende-se que através de projeto de lei ordinária preserve-se o debate político-ideológico, sendo tal substancial na construção normativa. Frisa-se que não é a proposta dessa pesquisa o controle do mérito político-ideológico. Mas, sim, estabelecer um padrão procedimental de transparência e verificabilidade, quanto a conteúdos materiais mínimos em matéria de PPS nos programas de governo.

¹⁶³ Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão a Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

[...]

Quanto o problema dessa pesquisa foi assim delineado: que diretrizes normativas acerca dos conteúdos mínimos sobre PPS nos programas de governo e programas partidários podem ser elaboradas a partir da análise e observação do discurso presente nos partidos políticos? Com base na construção desse estudo, referencial teórico e evidências obtidas através da análise de dados e posterior discussão dos resultados, orientados pelo seu objetivo geral e objetivos específicos, além de se confirmar parcialmente a hipótese, entende-se que se respondeu à pergunta de partida.

Por fim, a hipótese proposta foi assim delineada: Pela ausência normativa, os programas de governo e documentos partidários, de uma maneira geral, apresentam conteúdos superficiais em relação às PPS, prejudicando a decisão do cidadão e o processo democrático. Nessa perspectiva, entende-se necessária a proposição na legislação eleitoral de diretrizes que englobem conteúdos discursivos e materiais mínimos, referente ao agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em matéria de PPS, sendo requisito material para depósito dos programas de governo perante a Justiça Eleitoral. Tem-se que houve confirmação parcial da hipótese, porquanto as diretrizes propostas não podem normativamente serem estipuladas nos documentos partidários, pelo fato de tais documentos estarem protegidos pelo princípio constitucional na autonomia partidária.

7. CONCLUSÃO

A presente pesquisa objetivou responder à seguinte questão: Que diretrizes normativas acerca dos conteúdos mínimos sobre políticas públicas sociais nos programas de governo e programas partidários podem ser elaboradas a partir da análise e observação do discurso presente nos partidos políticos?

A resposta para o problema da pesquisa somente pôde ser satisfeita mediante um estudo baseado em evidências, a partir de um caso empírico. I – conectar o direito com outros sistemas sociais parciais, para minimamente, mesmo que com falhas e dificuldades, próprias das abordagens científica, propor reflexões alternativas ao modo de ser jurídico. Conforme Bucci (2023, p 98/100), o problema reside no fato de que a ferramentas mentais, perpetuadas na mentalidade jurídica, não foram pensadas a apreender a realidade complexa, intrincada e aleatória das PP. (estudo de caso), não apenas jurídico, mas político-jurídico.

Para construir essa ligação, desenvolveu-se o segundo capítulo. Mesmo que de forma abrangente, utilizou-se de postulados da teoria sistêmica de Luhmann, principalmente no que tange ao acoplamento estrutural entre os sistemas sociais funcionais direito e política. Por sistema deve-se entender como a diferença entre o sistema e o entorno. Tem como função reduzir a complexidade do entorno ante a eventos contingenciais, o que, paradoxalmente, aumenta a sua complexidade, na proporção dessa complexidade (não há decisões fáceis para eventos difíceis). Como são autopoieticos, autorreferenciais e fechados operacionalmente, no seu operar produzem os seus próprios elementos, não necessitando do entorno para isso.

Utilizam meios de comunicação simbolicamente generalizados e exprimem-se, comunicam-se, apor meio de códigos, sempre binários. Contudo, não se pode levar ao entendimento que são herméticos ao entorno, compreendendo-se por este como o sistema social em si e demais sistemas sociais funcionais. Se assim fosse não evoluiriam e não se adaptariam às contingências. Para tanto, utilizam “ferramentas” como a observação, acoplamento estrutural e decisão. O sistema observa eventos do entorno, os quais o irritam. Ao irritarem, forçam-no a decidir, ou seja, um processo constante de seleção de alternativas viáveis, entre alternativas igualmente viáveis. A irritação é um processo pelo qual os sistemas evoluem. Já através da observação de segunda ordem, os sistemas observam um observador observando. Cita-se como exemplo o sistema político observando um observador

(opinião pública) observando um evento (problema público) o que, também, o irrita e o força a decidir

Sistemas também se observam. São reciprocamente observadores de segunda ordem, quando observam os mesmos eventos, cada um operando através de seus códigos e expressando suas decisões pelos seus meios de comunicação simbolicamente generalizados. Os sistemas se comunicam entre si. E essa comunicação ocorre por meio do acoplamento estrutural, gerando uma dupla decisão, o que não quer dizer uma decisão conjunta. Ambas auxiliam na redução da complexidade. Esse é o caso quando se envolve um problema público que pode ser satisfeito por uma PP. Nesse sentido, PP são decisões político-jurídicas, que lidam com a complexidade social, buscando diminuí-la. Portanto, necessário compreender essa decisão jurídico-política, principalmente no seu processo de escolhas das alternativas mais viáveis dentre alternativas igualmente viáveis. Nessa pesquisa isso se desenvolveu a partir do modelo teórico ciclo das PP entabulado pela definição do problema, agendamento, formulação, implementação e avaliação.

II – quando temas envolvem PP, no caso aqui PPS, tornam-se mais latentes posições exógenas ao direito, principalmente políticas. O direito estabelece e modela o que é como é possível. No entanto, não tem aptidão para modelagem do que e por que se quer, variáveis essas inerentes à política. Nesse caso, há uma mediação entre o direito e a política feita, em um Estado democrático, pela constituição. A própria constituição traz praticamente todas as PP, tendo em vista que cada PP tem como elemento um ou mais direitos fundamentais e uma ou mais necessidades a serem satisfeitas. Para cada necessidade há um direito fundamental correspondente. Daí o conceito de PP ser uma decisão político-jurídica que visa a satisfação de necessidades coletivamente vinculadas, garantida por um ou mais direitos fundamentais, cuja realização dá-se através do acesso a bens, materiais e imateriais. O dissertado até aqui serviu de fundamento para a construção dos grupos de códigos decisão e PP.

III – a seara jurídica não está imune às influências político-ideológicas. Entender o contrário poderia indicar a uma espécie de “abirritação” do sistema direito. Tenderia a impossibilitar acoplamentos estruturais com outros sistemas sociais funcionais. Uma norma jurídica, enquanto norma jurídica, é elemento funcional do sistema direito. No entanto, um projeto de lei, em que pese ser “controlado” pelo

direito, através de normas jurídicas, é inerente ao sistema político, formulado ante ao código situação(governo)/oposição. No processo de construção normativa há forte influência político-ideológica, entendendo-se por esta, a partir de Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1998, p, 544), como sistemas de ideias conexas com a ação, calcados em princípios explícitos, definidores do escopo, da organização, das fronteiras da política e oferecem uma explicação do passado, um entendimento do presente e uma visão do futuro. Portanto, comportam-se como equivalentes funcionais, relativamente estáveis no tempo (adaptáveis) ante a eventos contingenciais, oferecendo alternativas materiais a questões socialmente experienciadas. Para tanto, basta analisar os discursos dispostos nas exposições de motivos e nos andamentos de projetos, tanto de leis quanto de emendas à constituição, disponíveis, por exemplo, nos sites do senado federal e da câmara dos deputados. Esse é motivo do porquê nesse estudo estabelecer-se o signo ideologia institucionalizada.

Para tanto, necessário analisar a ideologia. Primeiramente na sua concepção genérica: modelos mentais, definidos como representações incorporadas e subjetivas experienciadas, ações e situações ligadas à memória episódica e de longo prazo. Nesse contexto de representações mentais que uma ideologia é aceita. Assim, modelos mentais baseados em ideologias possibilitam a vivência ideológica, servindo para fonte de ações individuais e, também, coletiva, permitindo aos componentes atuar como membros e no interesse do grupo. Para se perpetuar no tempo, de maneira lenta modifica evolutivamente e adapta-se a novas situações. Como forma a identidade de um grupo se mostra em um esquema binário endogrupo/exogrupo. Posteriormente na acepção política, já citada anteriormente.

Tanto a ideologia como a ideologia política são elementos que podem, em maior ou menor grau, influenciar na decisão do cidadão, quando das eleições. Conforme elaborado no capítulo terceiro, as ideologias políticas não influenciam os eleitores no seu processo de escolha das melhores alternativas (candidatos). No entanto, a ideologia pode influenciar, principalmente quando há identificação pessoal com o candidato, comumente denominada de personalização do voto. Quanto aos partidos políticos, estes também decidem, a começar pela escolha dos candidatos, o que envolve tanto a ideologia em seu sentido lato quanto político.

A ideologias políticas são empregadas na construção dos programas de governo, fato esse comprovado quando da análise do discurso dos documentos partidários e programas de governo. É justamente a ideologia política que caracteriza um partido, sistema organizacional do sistema político, em relação a determinados assuntos, os quais o classificam na escala político ideológica direita/esquerda e suas variáveis, centro, centro direita, centro esquerda e extremas, direita e esquerda. Com relação à construção do grupo de signos discurso, se utilizou o desenvolvimento dos capítulos terceiro e quarto.

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 parcialmente. Os documentos partidários e os programas de governo, apresentaram em seus discursos vaguezas em relação às PPS, por inexistir norma que obrigue aos partidos a abordar um conteúdo mínimo. Assim, entendendo que uma clareza e rigor, de forma proporcional, contribuam para a uma melhor decisão política e do eleitor, bem como aperfeiçoam o processo democrático, propôs-se diretrizes à legislação eleitoral estabelecer conteúdos discursivos e materiais mínimos que englobem o agendamento, formulação, implementação, planejamento, objetivos específicos e metas em políticas públicas sociais

Justifica-se a confirmação parcial da hipótese, através da resposta à pergunta de partida, assim delineada: Que diretrizes normativas acerca dos conteúdos mínimos sobre PPS nos programas de governo e programas partidários podem ser elaboradas a partir da análise e observação do discurso presente nos partidos políticos? Ao proceder à discussão dos resultados, entendeu-se que estabelecer normativamente nos documentos partidários as diretrizes em matéria de PPS, não necessitam estarem contempladas nos documentos partidários, porquanto esses documentos gravitem no raio de proteção do princípio constitucional da autonomia partidária.

A proposta estabelecida e sugerida no quadro – 14 buscou estabelecer conteúdos mínimos, na forma de diretrizes normativas em matéria PPS, para inseri-los nos discursos dos partidos políticos, principalmente nos programas de governo. Entende-se que tais não devam, por uma obrigação normativa, constar nos documentos partidários. Acredita-se que a construção dos elementos expostos no quadro acima, os partidos utilizam seus documentos para desenvolverem-no. Outro ponto a ser observado está no fato de nenhuma das diretrizes aqui estabelecidas

serem estranhas aos partidos políticos, seus políticos e grupos técnicos. Apesar de técnicas, não impõe maiores dificuldades, pois fazem parte da realidade e ambiente onde gravitam os partidos.

Cabe destacar que não se entente que com a adoção das diretrizes haverá um controle de legitimidade política da justiça eleitoral. Caberá ao sistema jurídico a sua validação e controle de assuntos que eventualmente forem materialmente de encontro da constituição. Entende-se que a construção, não o modelo proposto, das diretrizes está abarcado pelo princípio da autonomia partidária. A justiça faz o exame formal. Convém lembrar que, conforme o subcapítulo 4.3, os programas de governo, além de contribuíram com o processo democrático, servem para expor aos eleitores as propostas político-partidárias e auxiliar o seu convencimento.

Obviamente, estipular tais diretrizes não vai, de pronto, transformar a forma pela qual o eleitor decide. Seria um devaneio vindicar o contrário. Dentro da realidade posta, a falta de interesse em assuntos políticos e barreiras estruturais que afetam a cidadania material, o que se defende aqui tem atualmente diminuto potencial prático. Gravita mais no campo dos ideais. Mas, ser idealista não é algo marginal. Quem pensa contrariamente distorce a realidade, torna míope a forma de ver e entender o mundo. Se porta como um ser imediatista, empobrecido, estéril às contingências e emergências. Deixa o mundo mais opaco, uma zona cinzenta. Qual é o problema em ser idealista? Aliás, praticamente todos os ideais são inicialmente idealizados, para depois realizarem-se e, em um terceiro momento, praticados.

No sentido luhmanniano, esse trabalho é uma utopia. Ou seja, se propõe a uma visão de futuro, onde os problemas enfrentados no hoje estarão superados, permitindo com que os sistemas sociais continuem a tomar decisões, mesmo que imperfeitas. Não é um sonho, um devaneio, mas uma “engrenagem” funcional. Caso a utopia fosse atingida, os sistemas não teriam mais serventia. Não haveria mais problemas para serem decididos (LUHMANN, 2016, p. 429 e ss.). Portanto, essa projeção é a que permite com que os sistemas Política e Direito busquem o melhor viável, válido e político-juridicamente possível, considerando sempre as contingências e imperfeições. A Política e o Direito não prometem salvação. São apenas mais dois sistemas dentre outros tantos. Então, utopia política e utopia jurídica são processamentos das experiências sistêmicas passadas, para projetar horizontes políticos e jurídicos. O futuro presente (projeções atuais) multiplica as

contradições, ao passo que os presentes futuros (o que de fato acontecerá e se tornará um novo “agora”) abrem a possibilidade de atualizar algo e, mais tarde, resolvê-lo. Se implicam mutuamente na unidade do tempo (LUHMANN, 2016, p. 429). Um entendimento do passado, uma compreensão do presente e uma visão do futuro Político e do Direito. É com esse escopo que a pesquisa pretendeu se inserir.

Inexiste a pretensão de esgotar o assunto, haja vista a sua magnitude, complexidade e as variadas formas de abordá-lo. Pretendeu-se aprender a apreender os inúmeros temas estudados, necessários ao esforço de delimitar essa pesquisa, bem como 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 o tema e o desenvolvimento dessa tese com a conexão (temáticas, metodologia e emprego de *software* de análise qualitativa), atestando o seu ineditismo. Pretendeu-se, em que pese as limitações, contribuir com a inovação das pesquisas, com assuntos que interagem com as PP. Pretende-se dar sequência à aos estudos sobre PP, através de estudos de caso, com dados baseados em evidências, bem como aprimorar o aprendizado na instigante, complexa e potente teoria sistêmica de Niklas Luhmann, para agregar outros elementos à discussão.

Por fim, as dificuldades encontradas nessa pesquisa foram: abordar com maior profundidade a teoria dos sistemas sociais, construída por Luhmann, dadas as complexidades para interagir com o tema, ainda em fases iniciais de exploração por esse pesquisador. Abandonar o pensar analítico e substituí-lo pelo agir sistêmico. Aliar vários tópicos cientificamente diferentes na construção da tese, por si só, representa obstáculos que sempre podem ser melhorados. E trazer conteúdos substancialmente políticos, como PP e PPS, à seara jurídica exige esforços na construção temática, pois, conforme Bucci (2023, p. 98/100), a mentalidade jurídica não foi formatada para abordar os intrincados e aleatórios meandros das PP.

8. REFERÊNCIAS

- AGRA, VALBER DE MOURA. A panaceia dos sistemas políticos. Estudos eleitorais. Brasília, vol. 6, n. 1, jan./abr. 2011. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n1.pdf#page=10. Acesso em: 30/04/2025.
- AGUM, Ricardo, RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. Revista Agenda política. São Carlos, vol. 3, n. 2, 12/42, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/issue/view/7>. Acesso em: 11/10/2025.
- AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. Revista debates, Porto Alegre, v.7, n.2, maio/ago., 2013, p.11-32. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/38429/26636> Acesso em: 30/04/2025.
- ARONSON, Elliot; ARONSON, Joshua. O animal social. Trad. Marcello Borges. São Paulo: Goya, 2023.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Avaliação de políticas e de programas sociais: tendência do debate. In: Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. Org: Elizabeth Melo Rico. São Paulo: Cortez, 1999, 155 p.
- ARTEAGA, Laura Hernández. *Niklas Luhmann, ¿una teoría sistémica de la democracia?* México DF: *Estudios Políticos*, nº.43, jan./abr., 2018, 11-34 Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n43/0185-1616-ep-43-11.pdf>. Acesso em: 09/12/2024.
- ATLAS.TI: *qualitative data analysis*. Versão 25.0.1.32924 Atlas.ti scientific software development gmbh, 2025.
- BACHUR, João Paulo. A teoria social de Niklas Luhmann. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, vol. 36, nº 2, jul./dez. 2020, p. 77-94. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/conteudo/artigos/88c1a19dc439f4ffbfd452fed29b2b4a.pdf> Acesso em: 07/09/2025.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. Revista de informação legislativa, Brasília, nº 1, mar. 1964, 127-167.
- BARROS, Ezikelly Barros. 2019. O Princípio da Autonomia Partidária: A tensão entre a liberdade interna e o controle de constitucionalidade dos estatutos dos partidos políticos. 2019. 185 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2019.
- BAUER, Martin W; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. 491 p.

BICHIR, Renata Mirandola. O bolsa família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estudos*, São Paulo, nº 87, jul. 2010, p. 115-129. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/nec/a/pXqTGjkmxnJGH6SrZ9PRxKb/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 15/11/2025.

BITENCOURT, Caroline; RECK, Janriê. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Ithala, Curitiba: 2021.

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.

BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO. Dicionário de política. 1ª ed. Trad. Carmen C, Varriale, et. al, coord. trad. José Ferreira, rev. João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Edinaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros, *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 66, nº 2, 2023, p. 1-29. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 12/05/2025

BORBA, Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião pública*, Campinas, vol. 11, nº 1, mar., 2025, p. 147-168. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/op/a/xc5Wcx4nSrWK7DyPDbWBY7R/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 05/10/2025.

BRAGA, Maria do Socorro Braga. Agenda dos estudos sobre partidos políticos e sistemas partidários no Brasil. *Revista de discentes da ciência política UFSCAR*, vol. 01, n. 01, p. 1/25, 2013. Disponível em:

<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/7> Acesso em: 12/09/2024.

BRASIL. Senado Federal. Panorama político 2024: posicionamento político do brasileiro, 21ª ed. Brasília: Senado Federal, 2024a Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/relatorios-de-pesquisa/pesquisa-traca-perfil-ideologico-dos-eleitores-brasileiros>. Acesso em: 10/10/2025.

_____. Senado Federal. Panorama político 2024: posicionamento político do brasileiro, 21ª ed.: Metodologia. Brasília: Senado Federal, 2024b Disponível em:

https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/relatorio_online/pesquisa_posicionamento_politico/2024/interativo.html#metodo. Acesso em: 10/10/2025.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. [2020]. Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#!/candidato/SUL/RS/2030402020/210000668976/2020/87130>. Acesso em: 12/09/2025.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições [2019]. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019> Acesso em: 12/09/2025.

_____. Câmara dos deputados. Projeto de lei complementar nº 295/2016. 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=208899> Acesso em: 07/07/2025.

_____. Lei nº 12.034/09, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1962 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3 Acesso em: 07/07/2025.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm Acesso em: 07/07/2025.

_____. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 07/07/2025.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1962. Institui o código eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1962]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm Acesso em: 07/07/2025.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. Revista política hoje. Recife, v. 25, n. 1, 71/90, jan./jun., 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/issue/view/721>. Acesso em: 12/04/2025

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas: quadros analíticos. Revista campo de públicas: conexões e experiências, vol. 2, nº 1, p. 91/125, 2023. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057_-_Seminario_Demandas_Estruturais/2023.08.16_-_Revista_Campo_de_Publicas_-_A_abordagem_Maria_Paula.pdf. Acesso em: 12/09/2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: uma agenda de pesquisa. Sequência: estudos jurídicos, vol. 43, n. 90, p. 1/30, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12/09/2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018. 151 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 12/09/2025.

CESOP – Centro de estudos de opinião pública: base de dados, Unicamp. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados?id=56095176-1e58-41a1-b2b8-1c760afc0eb2&filtro=&place=&dateResearchInitial%5Bmonth%5D=&dateResearchInitial%5Byear%5D=&dateResearchFinal%5Bmonth%5D=&dateResearchFinal%5Byear%5D=&name=&code=&contentForm=. Acesso em: 20/10/2025.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BINTENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. Sequência: estudos jurídicos e políticos. Florianópolis, vol. 43, n. 90, 1-54, jul. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761>. Acesso em: 08/02/2025.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Cláudio. *Glosario sobre la teoria social de Niklas Luhmann*. México DF: Anthrpos, 192 p.

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

_____. Projetos de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007, 248 p.

DIBAI, Priscila Cabral. A Ascensão do Radicalismo de Direita no Mundo: Novos Dilemas de um Velho Problema, Mediações, Londrina, vol. 25, nº 3, set/dez., 2020, p. 728-743.

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.

DIJK, Teun Adrianus van., Ideologia. Trad. Pedro Theobald. Letras de Hoje, Porto Alegre, vol. 50, n. esp., dez. 2015, 53-61. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fale/article/view/23139/14070> 05/10/2025. Acesso em: 13/09/2025.

DINIZ, Eduardo Saad. A sociologia da decisão: a econômica, a política, a jurídica. Revista da faculdade de direito de São Paulo, vol. 102, jan./dez., 953-965. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67782/70390> Acesso em: 13/09/2025.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: ed. USP, 1999.

DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. Revista brasileira de ciências sociais, vol. 35, nº 102, 2020, 2-21. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/TYy8p9MHYzNbDgZ9FGwjZ8c/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 07/02/2025.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Tradução: Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ENGELTON, Terry. Ideologia: uma introdução. Trad. Silvana Vieira, Luís Carlos Borges, São Paulo: Editora Boitempo, 1997.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; AREND, Marcelo; GUERRERO, Glaison Augusto. Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil. *Economia e sociedade*, Campinas, vol. 29, nº 3, set./dez., 2019, p. 779-809. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/SPD3RtmMJGXXKJQsSCmFbDpg/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 15/11/2025.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, vol. 1, nº 3, set./dez., 1986, p. 107-127. Disponível em: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=UOw-mXAAAAAJ&cstart=20&pagesize=80&sortby=pubdate&citation_for_view=UOw-mXAAAAAJ:M3ejUd6NZC8C Acesso em: 15/11/2025.

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

FRANZMANN, Simon, KAISER, André. Locating political parties in policy space: a reanalysis of party manifesto data. *Party politics*, vol. 12, nº 2, 2006, p. 163-188. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068806061336> Acesso em: 07/03/2025.

FREIRE, André. A esquerda europeia ante os dilemas da imigração. *Revista da faculdade de letras da universidade de Porto*, Porto, vol. 19, 2009, p. 255-279. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4265/426539980012.pdf>. Acesso em: 05/03/2025.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise das políticas públicas no Brasil. *Revista planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 21, 213/259, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/PPp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 07/10/2025.

FUNDAÇÃO LEONEL BRIZOLA – ALBERTO PASQUALINI. Disponível em: <https://www.flb-ap.org.br/> Acesso em: 13/10/2025.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/> Acesso em: 13/10/2025.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. Disponível em: <https://fundacaoulysses.org.br/> Acesso em: 13/10/2025.

GATTI, Bernadete Angelina. *Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas. Série pesquisa em educação* Vol. 10, Brasília: Liber livro, 2005.

GIDDENS, A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, Sandra. Direita e esquerda explicam as escolhas de políticas públicas para a educação superior no Brasil? *Revista sociologia e política*, Curitiba, vol. 32, nº. e12, 2024, p. 1-20. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/tjkKBM4kwWtx5MMrrhx4NkF/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 15/11/2025.

GOMES, Fernando Alves. Aplicações da Teoria Social Sistêmica no Desenho Normativo de Políticas Públicas: O Caso do Sistema Nacional de Educação. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2017. 254 f. Disponível em:

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032021-233213/publico/8885152_Tese_Original.pdf Acesso em: 30/06/2025.

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

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

HEYWOOD, Andrew. Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo. Vol. 1, São Paulo: Ática, 2010.

HOLZHACKER, Daniele Oliveira; BALBACHEVSKY, Elizabeth. Classe ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006. Opinião pública, Campinas, vol. 13, nº 2, nov., 2007, p. 283-306. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/op/a/8SCDMY5hLy9XXShZLxnfDyc/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 15/10/2025.

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.

INGLEHART, Ronald; WEZEL, Christian. *How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization*. Foreign Affairs, vol. 88, nº 2 March/April, 2009, PP. 33-48. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20699492> Acesso em: 01/07/2025.

ISMO. In: Dicionário da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2025. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/ismo/>. Acesso em: 08/03/2025.

INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA. Disponível em: <https://itv.org.br/> Acesso em: 13/10/2025.

IZUMI, Maurício Yochida, Ideologia, satisfação política e voto no Brasil. Opinião pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan./abr., 2019, p. 29-62. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/op/a/6hyB3yhwkBGmTBgk6PZc7Dq/?format=pdf&lang=pt> 05/10/2025.

JORGE, Vladmyr Lombardo, FARIA, Alessandra Maia, Terre de, SILVA Maiara Goulart da. Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala direita/esquerda: dilemas metodológicos e revisão da literatura, Revista brasileira de ciência política, Brasília, nº 33, 2020, p. 1-44. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/XNBnwhWwbSsMPFrj4zmHqSG/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 12/05/2025.

KATZ, Richard S; MAIR, Peter. *The cartel party thesis: a restatement. Cambridge, Cambridge, Perspectives on politics*, vol. 7, nº 4, 753-766. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/cartel-party-thesis-a-restatement/458996C30EF168AF3A13A3134AA1ACCE> Acesso em: 07/05/2024.

_____. *Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. Party politics*, vol. 1, nº 11995, 5-28. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068895001001001> Acesso em: 07/05/2024.

KINZO, MARIA D'ALVA G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista brasileira de ciências sociais*. São Paulo, vol. 19, nº 54, fev., 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/fWXGBMhcyjwJPQT5DphbK39t/?lang=pt>. Acesso em: 10/08/2024.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa ocidental. Tradução: Paulo Peres. *RBCP*, Brasília, nº 6, jan./abr., 2012, 349-389. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/7BgQ7j3mmPzp7BsDRDSfFgc/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 21/12/2024.

LAMOUNIER, B. & KINZO, M. D. G. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – BIB*, em Dados, Rio de Janeiro, n.19, PP.11-32, 1978.

LIPSKY, Michael. Burocracia a nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Trad. Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília, ENAP, 2019, 430 p.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In *Teorias e análises sobre políticas públicas no Brasil*. Org. Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019. 324 p. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/livros/arquivo/livro-lotta.pdf#page=12. Acesso em: 06/02/2025.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Trad. Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Júnior, Marco Antônio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016.

_____. *Distinciones directrices. Sobre codificación de semánticas y sistemas, Distinciones directrices*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016.

_____. *Sociologia política*. Trad. Iván Ortega Rodríguez. Madrid: Trotta, 2014.

_____. *Introdução à teoria dos sistemas*. Trad. Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. *A opinião pública. Comunicação e Sociedade*, (Org.) João Pissarra Esteves, 2ª ed., Lisboa: Livros Horizonte, 2009.

_____. *Organización y decisión. Autopoesis, acción y entendimiento*. México DF: Anthropos, 1997, 138 p.

_____. *Teoria política em el Estado de bienestar*. Trad. Fernando Vallsepín. Madri: Alianza Editorial, 1993, 171 p.

_____. *Wahrheit und ideologie: vorschläge zur wiederaufnahme der diskussion, Der Staat*, vol. 1, Nº. 4, 1962, 431-448. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43639263>. Acesso em: 25/01/2024.

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.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/591>. Acesso em: 09/07/2024.

MAIR, Os partidos políticos e a democracia. *Análise social*, Lisboa, vol. 38, n. 167, 2003, 277-293. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/issue/view/1762>. Acesso em: 09/07/2024.

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.

MARANHÃO, Jarbas. Partidos políticos e democracia. *Revista de informação legislativa*, Brasília, ano 51, nº 201, jan./abr., 2014, p. 245-248. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35968.pdf>. Acesso em: 09/07/2024.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro I. O processo de produção do capital. 22ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MANZOTO, Antônio José. A elaboração de questionários na metodologia quantitativa. Departamento do centro de computação e estatística, Unesp, São Paulo, 2012, 1-17. Disponível em: https://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/Ensino_2012_1/ELABORACAO_QUESTIONARIOS_PESQUISA_QUANTITATIVA.pdf. Acesso em: 06/09/2025.

MELLO, Carlos Ranulfo. Os partidos nas democracias: passado, presente e futuro. In: MENDOÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Elenora Sichettini Marins (org.). *Introdução à teoria democrática*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

NAFARRATE, Javier Torres. *Introdução à teoria dos sistemas: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate*. Trad. Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. Luhmann: *la política com o sistema*. México: Universidade Iberoamericana, 2004.

MICROSOFT WORD. Versão 2022. Microsoft Corporation.

NEVES, Marcelo: Niklas Luhmann: Eu vejo o que tu não vês. In: Jorge de Almeida; Wolfgang Bader. *O pensamento alemão no século XX*. São Paulo: Cosac Naify, 2013. Cap. 11. p. 331-353

NEVES, Clarissa Eckert Beata Neves; NEVES, Fabrício Monteiro. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a teoria dos sistemas. *Porto Alegre, Sociologias*, ano 8, vol. 15, jan./jun., 2006, p. 182-207. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/yyNpB9ydX8bTNyrCbFnqPrN/?lang=pt>. Acesso em: 13/08/2025.

NEVES, Rômulo Figueira. A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann: entrevista com Marcelo Neves. São Paulo, *Plural, Sociologia*, vol. 11, 2º sem., 2004, p. 121-133. Disponível em: <https://revistas.usp.br/plural/article/view/68086>, Acesso em: 15/07/2025.

NEVES, José Luís. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, vol. 1, nº 3, jul./dez., 1996, 01-05. Disponível em: https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf. Acesso em: 06/09/2025.

NOLLA, Eduardo. De direita ou de esquerda? puro ou híbrido? os modelos burocrático, gerencial e societal nos programas e planejamentos governamentais nos governos do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em políticas públicas, Universidade Federal do Pampa – Unipampa, São Borja, 2021. 104 f. Disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/items/c574677e-4978-4bde-b753-2738c85a78bf>. Acesso em: 30/06/2025.

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva. O que é administração pública? In Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Org: Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinícius David. Juiz de Fora, Editora UFJF. 2013, p. 13-34.

OTTO, Kirchheimer. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental, Brasília, Revista brasileira de ciência política, nº 7, abril 2012, p. 349-385. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/7BgQ7j3mmPzp7BsDRDSfFgc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30/09/2025.

PANEBIANCO, Angelo. Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos Tradução: Denise Agostinetti, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, Frederico Batista. *Non causa pro causa*: o voto de direita e esquerda no Brasil Opinião pública, Campinas, vol. 26, nº 2, mai./ago., 2020, p. 154-179. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/H9pvRk6XvmLZqmMs3Q5FCZc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12/10/2025.

PERES, Paulo. Revistando a teoria geral dos partidos políticos de Maurice Duverger. BIB, São Paulo, nº 68, 2009, p. 17-58. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/332/318>. Acesso em: 25/11/2024.

PIERUCCI, Antônio Flávio. As bases da nova direita. Novos estudos, nº 19, dez., 1987, p. 26-45. Disponível em: <https://arquivo.ibccrim.org.br/docs/saopaulo2014/bases.pdf>. Acesso em: 25/11/2024.

PIPPA, Norris. A tese da “nova clivagem” e a base social do apoio à direita radical, Opinião pública, Campinas, vol. 11, nº 1, mar. 2005, p. 1-32. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/QWNXbm7gD3sdywSq73nJLd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25/11/2024.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. *The ideology of brazilian parties and presidents: a research note on coalitional presidentialism unde stress. Latin American Politics and Society, Cambridge*, vol. 66, feb. 2024, p. 176-188. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society>. Acesso em: 25/11/2024.

_____. Brazilian legislative surveys (waves-1-8, 1990-2017). Harvard Datavers, 2019. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI>. Acesso em: 25/11/2024.

_____. 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: 05/03/2024.

_____. 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: 05/03/2024.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; SABBATINI, Marcelo; LIMONGI, Ricardo. Diretrizes para o uso ético e responsável da inteligência artificial generativa: um guia prático para pesquisadores. São Paulo: Câmara brasileira do livro, 2024.

QUIVI, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. Manual de investigação em ciências sociais. 4ª ed. Tradução: João Minhoto Alves, Maria Amália Mendes, Maria Carvalho. Lisboa: Gravita, 2005, 281 p.

REBELLO, Maurício Michel. Partidos e governos nas sombras: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil, 2013. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/90166> Acesso em: 01/11/2024.

RECK, Janriê Rodrigues. Proposta de um código de direito administrativo e de políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

_____. Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ROCHA, Paulo; BAHIA, Alexandre. Sistema político municipal: um estudo sobre as eleições legislativas em Divinópolis a partir de Niklas Luhmann, *Argumenta Journal Law*, nº 23, jul./jan., p. 71-94. Disponível em: <https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/496> Acesso em: 01/02/2024.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. A sociologia de Niklas Luhmann. Petrópolis: Vozes, 2017. 179 p.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Políticas públicas: introdução. Porto Alegre: Jacarta, 2021, 95 p.

SALIM, Jacqueline Malta; SILVA, Juvêncio Borges. Relação entre direito e política sob a perspectiva de Niklas Luhmann: parâmetros para atuação política do Judiciário. *Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e direito*. vol 8, nº 1, 94-107, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2016.81.10>. Acesso em: 07/05/2025.

SARTORI, Giovanni *Politics, Ideology, and Belief Systems. The American Political Science Review*, vol. 63, nº 2, jun. 1969, p. 398-411. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1954696?origin=JSTOR-pdf> Acesso em: 10/10/2025.

SCHEEFFER, Fernando; FAVERI, Dinorá Baldo de; SILVA JUNIOR, Eliel Santos da. A influência das ideologias partidárias nos gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras. *Cadernos de gestão pública e cidadania*, São Paulo, vol. 05, nº 80, 2020, p. 1-21. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/78480/77481> Acesso em: 15/11/2025.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do direito*. Santa Cruz do Sul, vol. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 07/12/2024.

SECHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learnig, 2013. 149 p.

SILVA, Dirceu da; LOPES, Evandro Luiz; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Silva. Pesquisa quantitativa: elementos, paradigmas e definições. *Revista de gestão e secretariado*, São Paulo, vol. 5, nº 1, jan./abr., 2014, 01-18. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4356/435641695001.pdf>. Acesso em: 06/09/2025.

SIQUEIRA JÚNIOR, PAULO HAMILTON. Reforma política. *Estudos eleitorais*. Brasília, vol 6, n. 1, jan./abr. 2011. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n1.pdf#page=10. Acesso em: 13/10/2024.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018. 72 p
_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 30/07/2025.

STRATH, Bo *Ideology and conceptual history. Oxford: The Oxford handbook of political ideologies*, 2013. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/STRIAC-3>. Acesso em: 12/09/2025.

TAROUÇO, 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: 06/06/2024.

_____. 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: 06/06/2024.

_____. A "direita envergonhada" no Brasil: como partidos reinterpretam seus vínculos com o regime militar? In: V congresso latino-americano de ciência política. 2010, Buenos Aires. Cidade de publicação: Editora, ano. p. 1-24. Disponível em: <https://cdsa.aacademica.org/000-036/804.pdf> Acesso em: 06/06/2024.

TAVARES, Maria da Conceição. Maria da Conceição Tavares: Roda Viva. YouTube, 1995. 1h28min24s. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xKXT_gfBbIA. Acesso em: 15/08/2025.

TELLES, Helcimara de Souza. STORNI, Tiago Prata Lopes. Ideologia e valores: o voto dos eleitores de direito e de esquerda. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/IdeologiaRevisto-30-maio-2011.pdf>. Acesso em: 30/09/2025.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou fiscalização – subsídios para o debate. Repositório do conhecimento IPEA. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4691?mode=full>. Acesso em: 13/08/2025.

THOMPSON, John Brookshire. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9ª ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de administração pública. Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 529-550, maio/dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDtdGy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13/08/2025.

VEIGA, Luciana; GODIM, Sônia Maria Guedes. A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político. Opinião pública, Campinas, Vol. 6, nº 1, 2001, 1-15. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/gMFTTts3KJSyjkZXBQV6VjM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12/09/2025.

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

VIANA, Nildo. O que são partidos políticos? Goiânia: Germinal, 2003

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de administração pública. São Paulo, vol. 30, n. 2, 5/43, mar./abr. 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8095>. Acesso em: 03/06/2025.

VILLA-LOBOS, André. Distribuição, regulação e redistribuição: as funções do governo. São Paulo: FUNDAP, 1984.

ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. *La costituzione come acquisizione evolutiva. In: Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Políticas sociais no governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes. Salvador: Pinaúma, 2022.

ANEXO A – PLB – questionário da 9ª onda



PESQUISA LEGISLATIVA BRASILEIRA 2021



Partido Atual: _____ Estado: _____ Sexo (M/F): _____ 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	_____ a favor _____ contra
Do regime parlamentarista de governo	_____ a 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?

	esquerda				centro				direita	
Sua posição	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				
PSL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PSL
PSDB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PSDB
PT	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PT
PSD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PSD
MDB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	MDB
DEM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	DEM
PP	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PP
PDT	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PDT
PTB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PTB
PL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PL
Cidadania	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Cidadania
PSB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PSB
PSOL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	PSOL
Podemos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Podemos
Republicanos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Republicanos
Novo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Novo

E onde colocaria o Presidente Jair Bolsonaro?

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

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

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 constituíssem 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					
As Forças Armadas brasileiras são mais pró-democráticas em 2021 do que em 1985					
O estado brasileiro deve promover valores cristãos através de políticas públicas					
Apesar de o clientelismo ser muito criticado, às vezes os eleitores exigem que o parlamentar atue desta maneira					
Em 2021, a democracia brasileira está consolidada					
O ministro da Defesa deveria ser um civil					
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					
Deveria haver maior acesso à posse e porte de armas de fogo do que há hoje					
Em eleições majoritárias, mídias sociais são mais importantes do que o horário gratuito em rádio e TV					

Por favor, continue no verso ... ➡



PESQUISA LEGISLATIVA BRASILEIRA 2021



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					

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	Segunda mais importante

Exatidão A, B, C ou D Exatidão 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

Exatidão E, F, G ou H Exatidão 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

Exatidão I, J, L ou M Exatidão 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

Para terminar a pesquisa, se um político brasileiro tivesse a oportunidade de optar entre dois cargos, qual o(a) Sr.(a) imaginaria que seria escolhido pela maioria dos políticos?

Qual destes dois cargos a maioria escolheria?

- Governador
 Senador

Qual destes dois cargos a maioria escolheria?

- Prefeito de município grande (mais de 200 mil eleitores)
 Deputado Estadual

Qual destes dois cargos a maioria escolheria?

- Secretário de município grande (mais de 200 mil eleitores)
 Vereador de município médio ou pequeno (menos de 200 mil eleitores)

E, finalmente, qual destes dois cargos a maioria escolheria?

- Vereador de município grande (mais de 200 mil eleitores)
 Secretário Estadual

Obrigado pela sua participação na pesquisa!

Pesquisadores Responsáveis:

Timothy J. Power (University of Oxford, Inglaterra)
Cesar Zucco Jr. (FGV-EBAP, Rio de Janeiro)

Dúvidas com os assistentes de pesquisa (celular ou whatsapp):

Joaquim Meira (81) 99910-1098
Virginia Rocha (81) 99899-0721
Vivi Linares (21) 99572-8370

E-mail: pesquisalegislativa2021@gmail.com

Devolução do Questionário via Correio:

Pesquisa Legislativa Brasileira 2021 --- A/C Milton Mendonça
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa --- IDP
SGAS Quadra 607 -- Módulo 49 -- Via L2 Sul -- CEP 70.200-670 -- Brasília/DF

PLANO DE GOVERNO

PARTIDO PROGRESSISTAS - ITAQUI/RS

Metas para auto sustentabilidade do Município de Itaqui

1 –Otimização das receitas.

ICMS, FPM, ITR, ISSQN, Taxas, Dívida Ativa e outras receitas

2- Gerar novas fontes de receita para o município.

- Incentivar as PPP (Parcerias Público Privadas)
- Geração de energia limpa (foto voltaica)

3- Infraestrutura

- Pavimentação
- Usina de reciclagem de lixo urbano;
- Estação de Tratamento de esgoto;

4- Saúde:

- Aumento da rede de atendimento ao público;
- Informatização da saúde no Município;
- Melhora no transporte de pacientes;
- Apoio ao Hospital São Patrício.

5- Na área da educação

- Cursos técnicos profissionalizantes;

6 - Esporte

- Parque Esportivo E. C. 14 de Julho;
- Ginásio Municipal;
- Praça Esportiva Praça das Cafifas;
- Estruturar o esporte no Município;
- Pista de skate de rua;

7 - Social

- Habitação;
- Incentivo ao emprego;
- Ampliar Programas Sociais (CAPS, idosos, crianças);

8 - Administração

- Novo Plano de Carreira (servidores e magistério);
- Reestruturação do FAPS;
- Parcerias com a UNIPAMPA;