



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

FRANCISCO ALVES QUIRINO

**Propostas eleitorais podem influenciar a formação de
políticas públicas? Análise dos programas de governo dos
presidenciáveis que foram ao segundo turno nas eleições
de 2010 a 2018**

Brasília – DF
2022

FRANCISCO ALVES QUIRINO

Propostas eleitorais podem influenciar a formação de políticas públicas? Análise dos programas de governo dos presidenciáveis que foram ao segundo turno nas eleições de 2010 a 2018

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Camilo Negri.

Brasília – DF
2022

FRANCISCO ALVES QUIRINO

Propostas eleitorais podem influenciar a formação de políticas públicas? Análise dos programas de governo dos presidenciais que foram ao segundo turno nas eleições de 2010 a 2018

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Francisco Alves Quirino

Dr. Camilo Negri

Professor-Orientador

Dr. Francisco Duarte

Professor-Examinador

Brasília, 20 de setembro de 2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

QQ8p Quirino, Francisco Alves
Propostas eleitorais podem influenciar a formação de políticas públicas? Análise dos programas de governo dos presidentes que foram ao segundo turno nas eleições de 2010 a 2018 / Francisco Alves Quirino; orientador Camilo Negri. -- Brasília, 2022.
61 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. Programas de governo. 2. Propostas eleitorais. 3. Políticas Públicas. I. Negri, Camilo, orient. II. Título.

Aos que lutaram e lutam pela democracia.
Aos que, assim como eu, sofreram e sofrem com a
ausência ou a precariedade de políticas públicas.
Aos que, assim como eu, não desistiram de acreditar
numa política utópica mas possível, onde a palavra
dada e a promessa feita sejam compromissos
irrevogáveis.

Agradeço a todos que constroem o curso de Gestão de Políticas Públicas e a Universidade de Brasília e, em especial, aos que contribuíram para a realização deste trabalho. Minha sincera gratidão à Justiça Eleitoral, pela disponibilização acessível e organizada dos dados e pela guarda incontestável do processo eleitoral, ao meu orientador, Professor Dr. Camilo Negri, aos meus docentes e companheiros estudantes e à minha família e amigos, indispensáveis para a realização de todos os meus projetos.

A informação, que abrange a crítica, é inarredável requisito de acerto para os governos verdadeiramente fortes e bem-intencionados, que buscam o bem público e não a popularidade.

Ulysses Guimarães

RESUMO

A presente pesquisa busca caracterizar os programas de governo dos candidatos à presidência da República que foram ao segundo turno nas eleições de 2010, 2014 e 2018 no Brasil. O intento desta caracterização é o de identificar, no conteúdo dos programas apresentados à Justiça Eleitoral, quais sentenças são retóricas e quais são informativas, com propostas que podem ser verificáveis ou não. Parte-se do pressuposto de que propostas informativas, especialmente as verificáveis, são capazes de orientar e/ou fornecer *inputs* para políticas públicas e decisões governamentais. Para a realização da pesquisa foi utilizada a pesquisa documental, por meio da sistematização dos programas em categorias analíticas previamente definidas, além de posterior análise documental. Os resultados apontam para a presença majoritária, nos programas de governo analisados, de propostas informativas, ainda que o percentual de propostas verificáveis esteja abaixo dos 50%, na média. Conclui-se que os programas de governo dos principais candidatos à presidência são sim capazes de orientar ou subsidiar as políticas públicas e decisões dos governos, ainda que possuam limitações de forma, conteúdo e clareza das suas proposições.

Palavras-chave: Programas de governo. Propostas eleitorais. Políticas públicas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - DivulgaCandContas.....	33
Figura 2 - DivulgaCandContas.....	33
Figura 3 - DivulgaCandContas.....	34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo do método	24
Tabela 2 - Sistematização dos programas de governo.....	37
Tabela 3 - Exemplos de sentenças (Dilma 2010)	39
Tabela 4 - Exemplos de sentenças (Serra 2010)	40
Tabela 5 - Exemplos de sentenças (Dilma 2014)	40
Tabela 6 - Exemplos de sentenças (Aécio 2014)	41
Tabela 7 - Exemplos de sentenças (Bolsonaro 2018)	41
Tabela 8 - Exemplos de sentenças (Haddad 2018)	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

DivulgaCandContas - Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

PT - Partido dos Trabalhadores

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

PSL - Partido Social Liberal

PV - Partido Verde

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

APEX - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

REDESIM - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

PDF - *Portable Document Format*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO	7
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	20
3.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA	20
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	20
3.3 PROCEDIMENTOS DE SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA	21
3.4 INSTRUMENTO DE SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA	21
3.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	22
3.6 TABELA-RESUMO DO MÉTODO	23
4 ANÁLISE DE CONTEXTO, OBJETO E RESULTADOS	25
4.1 ADENSAMENTO DA CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO E ÁREA DA PESQUISA	26
4.1.1 AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2010, 2014 E 2018	26
4.1.2 OS PROGRAMAS DE GOVERNO APRESENTADOS	30
4.1.3 A PLATAFORMA DIVULGA CAND CONTAS	32
4.2 APROXIMAÇÃO ENTRE CONCEITOS E OBJETO	34
4.3 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROPOSTA	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização do tema

Após 29 anos sem eleições diretas para a presidência da República, em decorrência do cerceamento do direito eleitoral na ditadura militar, os brasileiros voltaram a sufragar em eleições presidenciais no ano de 1989, num embate que se afunilou entre os candidatos Fernando Collor (PRN) e Lula da Silva (PT), com a vitória do primeiro. Nos processos democráticos, é costumeira a apresentação, por parte dos candidatos ao Executivo federal, de promessas de campanha num documento escrito, comumente chamado de “programa de governo”, com as principais propostas e orientações ideológicas das candidaturas. Foi o que ocorreu no primeiro pleito após a redemocratização. Nas duas eleições vencidas por Fernando Henrique Cardoso (PSDB), 1994 e 1998, e nos dois pleitos em que Lula saiu vitorioso, 2002 e 2006, também houve a apresentação de um programa de governo durante a campanha eleitoral.

Nestas cinco eleições não havia, entretanto, uma obrigatoriedade legal para a apresentação de um programa de governo por parte dos candidatos, muito menos uma imposição para que as propostas apresentadas fossem cumpridas. Apenas com a edição da Lei nº 12.034, de 2009, foi estabelecida a necessidade de apresentação das propostas de governo como requisito para o registro de candidaturas ao Executivo. A regra começou a vigorar já nas eleições de 2010 e vale para candidatos aos governos municipais, estaduais, distrital e federal.

Os candidatos escolhidos nas convenções partidárias devem anexar as propostas de governo junto com as informações e documentos que são exigidos no pedido de registro da candidatura. Sabe-se que não foi a edição da Lei 12.034/2009 que introduziu no cenário político e eleitoral brasileiro o instituto do programa de governo, utilizado por diversos candidatos ao Executivo em eleições anteriores à edição da referida lei, especialmente a partir do pleito de 1989. Todavia, a legislação representa uma inovação para o sistema eleitoral, ao estabelecer, pela primeira vez na história da democracia brasileira, a obrigatoriedade da apresentação de propostas por parte dos candidatos a prefeito, governador e presidente da República.

O intento cardinal desta norma jurídica é o de aprimorar o processo eleitoral brasileiro, ao buscar institucionalizar o programa de governo como um compromisso do candidato com o eleitorado e também uma ferramenta para subsidiar a fiscalização por parte do Legislativo e da sociedade sobre o cumprimento das propostas do candidato eleito. Ainda que não haja obrigatoriedade legal de o candidato eleito cumprir as promessas feitas durante a campanha, mesmo aquelas inseridas no programa de governo, a obrigação da apresentação de um programa durante a campanha já representa um fator de incentivo ou constrangimento para as ações do mandato, caso o candidato venha a ser eleito.

Em geral os programas de governo contêm diagnósticos de problemas ou de áreas de políticas públicas, diretrizes e propostas para a atuação governamental nestes setores. Os posicionamentos e as propostas inseridas em um plano de governo buscam retratar a ideologia, as visões de mundo e as prioridades dos candidatos, dos seus partidos e coligações, bem como orientar o eleitorado quanto às ações a serem tomadas em um eventual governo, especialmente através da criação, manutenção, aprimoramento ou extinção de políticas públicas.

O conteúdo dos programas pode se apresentar na forma de afirmações retóricas, que são argumentações, críticas ou promessas que não dizem respeito a uma ação específica do governo, ou de propostas informativas, que são intenções viáveis e possíveis de serem realizadas pela futura gestão. As propostas informativas podem ter ou não a sua verificabilidade possível, ou seja, podem ter ou não características que indiquem como ela será cumprida, para permitir uma compreensão do eleitorado sobre a promessa. Portanto, não necessariamente a existência de um programa de governo representa a apresentação de propostas capazes de verificação pela sociedade. Faz-se necessário investigar o percentual de verificabilidade das propostas de um programa de governo, uma vez que quanto maior for este índice, maior será a capacidade da população para acompanhar e cobrar o seu cumprimento através de políticas públicas.

A partir das eleições de 2010, todos os candidatos à presidência da República apresentaram, obrigatoriamente, propostas para os seus eventuais mandatos no Palácio do Planalto. Houve segundo turno nas três eleições gerais após a sanção da lei que obriga a apresentação das propostas de governo dos candidatos à presidência no registro de suas candidaturas. Em 2010 Dilma (PT) enfrentou José Serra (PSDB)

e em 2014 disputou contra Aécio Neves (PSDB). Em 2018 Jair Bolsonaro (PSL) foi para o segundo turno com Fernando Haddad (PT).

No segundo turno, há uma distribuição igualitária de tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV para os candidatos concorrentes, portanto, reduzem-se as diferenças de exposição na mídia percebidas durante o primeiro escrutínio. A ida destes candidatos ao segundo turno demonstra que houve maior adesão do eleitorado às suas plataformas políticas, incluídos aqui não somente o programa de governo, mas também a ideologia, a personalidade do candidato e o seu partido ou coligação. Daí porque a conveniência de investigação dos programas de governo destes candidatos, cuja probabilidade de efetivamente fazerem parte do governo superou a dos demais, derrotados no primeiro turno.

Na batalha da campanha eleitoral, onde o objetivo principal é o convencimento do eleitor, os candidatos buscam levar informações positivas acerca das suas propostas e negativas sobre as propostas dos adversários. As promessas de campanha são, portanto, um dos elementos centrais da guerra comunicativa e informacional que são as disputas eleitorais. Mesmo não sendo o único fator de convencimento do eleitor, é um dos mais importantes.

O eleitorado pode se guiar pelas propostas defendidas por determinado candidato e projetar expectativas de que aquelas propostas serão cumpridas em um eventual governo. Resta saber, no entanto, se o documento apresentado à Justiça Eleitoral com as propostas de campanha dos candidatos de fato poderá se transformar em ações efetivas durante o governo. Ou seja, se o governo dará importância para as promessas feitas durante a campanha eleitoral e as utilizará nos processos de formação da agenda governamental e na formulação de políticas públicas. É essencial, para isso, analisar se as afirmações inseridas no documento representam propostas e, neste caso, se elas podem ser verificadas e, por conseguinte, exigidas.

1.2. Pergunta de pesquisa

À vista do exposto, a presente pesquisa se guiará pela seguinte pergunta: “os programas de governo apresentados à Justiça Eleitoral são instrumentos capazes e adequados para orientar e/ou fornecer *inputs* para políticas públicas dos governos eleitos?”. Buscaremos responder, obedecendo a esta indagação central, se os documentos apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral pelos candidatos que foram

ao segundo turno das eleições presidenciais de 2010, 2014 e 2018 podem ser considerados programas retóricos ou informativos, a partir da classificação dos programas dos candidatos entre sentenças retóricas e propostas informativas e, dentre as propostas informativas, qual o total de propostas verificáveis e o de não-verificáveis. Por fim, identificaremos o percentual de propostas verificáveis considerando todo o conteúdo das propostas de governo dos candidatos, com vistas a investigar se o conteúdo dos programas pode vir a subsidiar, orientar e/ou fornecer *inputs* para a realização de políticas públicas caso o candidato seja eleito.

1.3. Objetivos

Objetivo geral

Analisar se os programas de governo apresentados à Justiça Eleitoral pelos candidatos à presidência da República que foram ao segundo turno nas eleições de 2010, 2014 e 2018 são mecanismos de *inputs* que podem contribuir com a formação das agendas de políticas públicas em eventuais governos dos candidatos.

Objetivos específicos

- a) contabilizar o conteúdo presente nos programas de governo, classificando-o entre sentenças retóricas ou propostas informativas;
- b) classificar os programas de governo de cada candidato como sendo majoritariamente retóricos ou informativos;
- c) classificar as propostas informativas entre propostas verificáveis e não-verificáveis;
- d) identificar, em cada programa de governo, o percentual de propostas verificáveis dentre todas as propostas presentes.

1.4. Justificativa

Diniz e Oliveira (2020) apontam para a baixa quantidade de estudos acerca dos programas de governo no âmbito da política brasileira, ainda que haja considerável literatura internacional acerca do tema, como os trabalhos de Harmel (2016), que

busca entender as motivações para a presença de propostas detalhadas ou de frases retóricas nos programas de governo, e de Royed (1996), que se debruçou sobre os fatores que influenciam na execução ou não das promessas de campanha. As autoras defendem a imprescindibilidade dos estudos sobre os programas de governo em razão da relevância das promessas documentadas de campanha como norteadoras da atuação do futuro governo e das possíveis prioridades de sua agenda, além de fornecedoras de informações para a decisão eleitoral por parte da população, a partir da construção de afinidades ou antagonismos com algum dos programas apresentados.

Não foram identificadas pesquisas acerca da caracterização de todo o conteúdo dos programas de governo dos eleitos nem dos principais candidatos à presidência nas últimas três eleições gerais. Há, portanto, duplo incentivo para a realização deste estudo: a necessidade de novas pesquisas sobre a temática no contexto político brasileiro e o vácuo de estudos com o mesmo intento e demarcação temporal da presente pesquisa. Isto não denota, no entanto, a ausência de escritos e pesquisas sobre o assunto, que possui diversos estudos acerca de promessas de campanha, programas de governo e suas características.

Os programas de governo são parte importante e documentada da agenda eleitoral dos candidatos à presidência da República e, no caso de êxito eleitoral, o candidato eleito tem, em tese, a incumbência de considerá-los na montagem do governo e de suas políticas. O programa de governo pode ser entendido como um elo entre o cenário eleitoral e a ação governamental e, portanto, como insumo relevante para o estudo de pelo menos dois temas ligados às políticas públicas: a agenda e a formulação.

Caracterizar os programas de governo e as propostas defendidas pelos principais candidatos à presidência nas últimas eleições, o objetivo deste trabalho, contribuirá para o estudo destes governos e das políticas públicas por eles empreendidas ou não realizadas. Apesar das ligações com o direito e com a ciência política, a pesquisa em tela produzirá resultados focados na questão das políticas públicas, uma vez que a pergunta central não circunda a questão jurídica ou político-eleitoral dos programas de governo, e sim a sua relação com a realização de políticas públicas durante o governo eleito.

Se um programa de governo é composto majoritariamente por propostas informativas e, mais especialmente, por propostas informativas e verificáveis,

entende-se que os governos poderão vir a utilizar estas propostas como subsídio para a montagem da sua agenda governamental e para a realização de políticas públicas, como forma de cumprir as propostas feitas. Caso os documentos sejam constituídos por sentenças retóricas ou propostas difusas e muito amplas, eles não podem ser vistos como elementos de orientação de um novo governo, já que não estão claros ali o que o candidato quer fazer, nem como fará. A verificabilidade das propostas também está ligada à sua exigibilidade, uma vez que uma proposta clara e compreensiva pode ser cobrada pela sociedade, pela imprensa e pelo parlamento, principalmente pela oposição, o que dificulta a chance de uma proposta ser ignorada durante o governo.

Este estudo contribuirá, assim, para o fortalecimento do conhecimento e dos estudos acerca das políticas públicas, ajudando na contínua consolidação do Campo de Públicas, onde está inserida a graduação em Gestão de Políticas Públicas. Para Pires *et al* (2014), o Campo de Públicas, apesar de não ter uma definição conceitual única e rígida, pode ser compreendido como um campo de estudos e pesquisas multidisciplinares

que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia (p. 112).

Isto posto, a realização desta pesquisa contribuirá para a construção de conhecimento acadêmico acerca dos programas de governo e da construção das agendas e das políticas públicas no Brasil, especialmente a partir da consideração da obrigatoriedade imposta pela Lei 12.034/2009, fato que não ainda não havia sido percebido por outras, das poucas, pesquisas sobre programas de governo no Brasil.

O tema interessa estudiosos e profissionais das políticas públicas, dos partidos políticos, das eleições e da ciência política, além, é claro, do eleitorado brasileiro, principal ator do processo democrático e destinatário dos programas defendidos na campanha eleitoral e das políticas dos governos. Será, pois, ferramenta de incentivo à realização de novos, mais amplos e aprofundados estudos sobre a temática.

Os resultados deste estudo poderão se transformar também em elemento de fomento à conscientização da sociedade acerca da importância da análise das propostas dos candidatos e do acompanhamento do seu cumprimento durante o

governo. Num universo ideal, mas possível, além da já existente obrigatoriedade de apresentação de um programa de governo, veremos também a existência de programas repletos de propostas factíveis e exigíveis, ampliando-se a relação entre o que é prometido e o que é de fato cumprido.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O aprofundamento dos elementos que embasam este trabalho, a exemplo do objeto, da pergunta e dos objetivos, bem como a construção metodológica e realização da pesquisa, demandam a compreensão de conceitos que integram e que se relacionam com a temática dos programas de governo no caso brasileiro. Este é o intuito desta seção, que aborda três grupos conceituais, nesta sequência: contextualização do cenário político e eleitoral brasileiro (presidencialismo de coalizão, campanhas eleitorais e legislação eleitoral), caracterização dos programas de governo (promessas de campanha, programas de governo, verificabilidade e exigibilidade das propostas) e relação das propostas eleitorais com as políticas públicas (agenda e formulação de políticas públicas, da materialização das propostas na ação governamental, manifestações de demanda e apoio por políticas e políticas de transparência e responsividade).

Presidencialismo de coalizão

Para a compreensão dos programas de governo no contexto eleitoral, político e administrativo do Brasil é necessário, em princípio, entender o modelo de governabilidade da nossa República. O presidencialismo de coalizão é definido por Abranches (1988) como uma conjunção peculiar de características do regime presidencialista de governo, do sistema proporcional de eleição do legislativo e da configuração multipartidária, além do desenho multipartidário do gabinete ministerial. Um governo de coalizão consiste no agrupamento de partidos distintos visando a formação de uma base não apenas legislativa, mas que também integra o Executivo.

O processo de formação de uma coalizão tem três etapas principais: a formação da coligação eleitoral, a constituição do gabinete e, por fim, a implementação da coalizão e a concertação dos interesses de seus membros no intuito de dar vida ao

governo. Abranches (1988) delimita as fragilidades do presidencialismo de coalizão brasileiro citando a heterogeneidade da realidade brasileira, a alta propensão a conflitos dentro da coalizão e entre o Executivo e o Legislativo, o fracionamento partidário e parlamentar, a forte tradição presidencialista e parlamentar e a dificuldade de resolução dos conflitos.

Limongi e Figueiredo (1998), ao apontarem as bases institucionais do presidencialismo de coalizão no Brasil, dissertam acerca das mudanças empreendidas pela Constituição de 1988, especialmente ao ampliar as competências legislativas dos Chefes do Executivo - dotados da capacidade de iniciar, acelerar e sustar a tramitação de proposições legislativas -, além da destacada interferência do Executivo nas ações, agendas e decisões do parlamento. A organização e capacidade de disciplina oriunda dos partidos e o papel de regência e coordenação exercido pelos líderes partidários também são evidenciados pelos autores.

Freitas (2016) define uma coalizão governamental como sendo um acordo entre o Executivo e uma parte do Parlamento – precipuamente a maioria – para compor um governo e empreender uma agenda viável. As coalizões dividem responsabilidades e “[...] são formadas por razões pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo. São, portanto, e por si só, um forte indicativo de que há uma preocupação com a aprovação de políticas” (p. 31). Não há somente uma procura por cargos e recursos, pois existe patente interesse e interferência da coalizão na agenda planejada pelo governo.

Campanhas eleitorais

Figueiredo *et al* (1997, p. 183) sustentam que as campanhas eleitorais “dialogam com o eleitor com o objetivo de persuadi-lo a votar em determinado candidato e rejeitar seus adversários”. É o momento em que os candidatos colocam em prática estratégias comunicativas nos mais variados formatos, com o intento de conquistar o voto da maioria do eleitorado. É durante a campanha que candidatos desconhecidos podem ficar mais conhecidos, que a ordem dos candidatos na preferência do eleitorado pode sofrer alterações e ações de campanha negativa podem desbancar parte das intenções de voto de determinados candidatos, por causa de escândalos e denúncias, por exemplo.

Para Borba e Dutt-Ross (2021), a campanha é um elemento preponderante para a decisão de voto, porque orbita em torno do elemento central para a escolha eleitoral: a informação. O eleitorado, heterogêneo e desigual, possui, em diferentes níveis, informações limitadas ou muitas vezes inexistentes sobre os candidatos e governos e se utiliza dos meios de difusão de informações durante a campanha para conhecer não apenas a figura do candidato, mas também seu partido, histórico e especialmente suas propostas. Um exemplo de ferramenta de difusão destas informações é a propaganda gratuita na televisão, que ainda exerce um papel decisivo nas campanhas eleitorais, fato que se comprova no empenho dos partidos em formar coligações vultosas, com vistas a alcançar um tempo considerável na propaganda gratuita, mesmo com a atipicidade do pleito de 2018, onde o candidato eleito possuía um pequeno tempo de propaganda.

Sampaio (2021) classifica as estratégias de interação dos candidatos com os eleitores numa campanha em dois grupos principais. O primeiro grupo, tido como tradicional, consiste nas ações interpessoais, como panfletagens, passeatas, comícios e outras atividades que demandam o contato corpo-a-corpo. Já na segunda categoria, a moderna, estão as táticas que envolvem a mídia, especialmente a televisão e a *internet*.

O mundo virtual, precipuamente as redes sociais, têm ganhado cada vez mais espaço como ferramenta de acesso à informação, discussão e persuasão do eleitorado, ainda que este ambiente seja propício para a disseminação de discursos de ódio e de ideias reacionárias (MERCURI e LIMA-LOPES, 2020). Seja nos meios tradicionais ou modernos de se fazer uma campanha eleitoral, a divulgação das promessas de campanha ou o ataque às promessas dos concorrentes é um dos elementos centrais destes processos comunicativos.

Segundo Ribeiro (2004), as campanhas eleitorais modernas são caracterizadas por forte aparato midiático e tecnológico. A profissionalização das campanhas é um dos principais aspectos desta nova configuração, especialmente através da inserção dos conceitos e práticas do *marketing* e da propaganda comercial nas campanhas. A figura do marqueteiro, coordenador das atividades de comunicação de uma campanha, passou a ser indispensável nas equipes dos candidatos. Percebe-se ainda a forte recorrência a pesquisas e ao estudo de dados e o papel cardinal dos meios de comunicação de massa.

Após o período de eleições indiretas característico da ditadura militar, a população brasileira voltou a votar para presidente em 1989. Desde então, o eleitorado foi às urnas oito vezes, elegendo cinco presidentes, de quatro partidos diferentes. Com exceção das eleições de 1989 e 2018 (onde o PT disputou a primeira colocação nas eleições com Collor e Bolsonaro, respectivamente), PT e PSDB ocuparam as duas primeiras posições em todas as eleições da Nova República, mesmo nas disputas em que não houve segundo turno. As eleições de 2018 foram atípicas em pelo menos três aspectos: representou a quebra do protagonismo do PSDB na disputa com o PT, teve negado o registro de candidatura do líder nas pesquisas de intenção de votos e elegeu um candidato de um partido pequeno, com menos de dez deputados e cerca de 8 segundos na propaganda gratuita de rádio e TV, frente aos cinco minutos que não foram suficientes para tirar o candidato tucano da quarta posição.

Ademais, a campanha eleitoral de 2018 também foi marcada pela utilização massiva das redes sociais para a disseminação de informações acerca das eleições, dos candidatos e seus atributos, bem como para a difusão de desinformação, por meio de notícias falsas, que ficaram conhecidas como *fake news*. Junto a discursos de ódio, *fake news* foram difundidas em massa por meio de redes sociais como *facebook* e *whatsapp*, através de acusações a determinados candidatos e partidos, especialmente mais à esquerda, além de questionamentos à integridade do sistema eleitoral brasileiro. Os programas de governo e as propostas dos candidatos, ou supostas propostas, também foram elementos presentes nas atividades de campanha desenvolvidas através da *internet*, o que, apesar da desinformação em parte das discussões, fomentou e ampliou o acesso do eleitorado às informações sobre propostas e candidatos. (BAPTISTA et al, 2019).

Legislação eleitoral brasileira

Kinzo (2003, p.13) considera que

as eleições no Brasil realizam-se num contexto bastante complexo, porque se trata de um contexto eleitoral em que tem lugar a) uma disputa por cargos para diferentes níveis de governo— dado que se trata de uma federação; b) cuja eleição rege-se por diferentes sistemas eleitorais; c) cujos participantes são uma miríade de partidos, coligações e candidatos.

A legislação eleitoral, responsável por disciplinar os processos eleitorais no país, também reflete essa multiplicidade e complexidade. Ela não se resume a apenas uma lei, e sim a um conjunto de normas, que disciplinam o sistema eleitoral e o sistema partidário. Na Constituição Federal encontram-se dispositivos atinentes às regras eleitorais e partidárias, presentes especialmente nos capítulos IV e V do Título I, que versam sobre os direitos políticos e os partidos políticos, respectivamente.

Na seara das legislações ordinárias estão presentes três leis principais: A Lei 9.096/1995 (a Lei dos Partidos Políticos), a Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições) e a Lei 4.737/1965 (o Código Eleitoral). No entanto, há constantemente a realização de alterações na legislação eleitoral, através de minirreformas ou reformas eleitorais, com emendas à Constituição ou às Leis supramencionadas. Alves e Lima (2018) sustentam que a legislação eleitoral brasileira costuma sofrer alterações a cada eleição, com as reformas aprovadas nos anos anteriores aos pleitos. Tiveram tal intento as Leis 13.165/2015, 13.488/2017, 13.877/2019 e 14.211/2021 e as Emendas Constitucionais nº 97/2017 e 111/2021, todas sancionadas um ano antes da próxima eleição, para que nela pudessem vigorar, obedecendo ao princípio da anualidade eleitoral.

Em relação à institucionalização da apresentação de propostas pelos candidatos ao Executivo, a Lei 12.034/2009 estabelece, em seu terceiro artigo, que o pedido de registro de candidaturas ao Executivo deve conter, dentre os documentos necessários, as “propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República” (BRASIL, 2009). Até as eleições gerais de 2010 os candidatos aos cargos do Executivo não tinham a obrigação de formular e apresentar propostas para os seus futuros mandatos, caso fossem eleitos.

No entanto, como já apresentado, as promessas são tidas como elementos centrais no processo comunicativo de uma campanha eleitoral, na intenção de informar, persuadir e cativar o eleitorado. A partir do pleito de 2010, com o advento da Lei 12.034/2009, a apresentação das propostas, em um documento escrito, passou a ser um dos requisitos para o registro das candidaturas junto à Justiça Eleitoral. As propostas enviadas são publicadas na *internet*, no *site* “DivulgaCand”, podendo ser acessadas, a qualquer tempo, por qualquer cidadão, um importante instrumento para dar publicidade às propostas dos candidatos, não apenas para a decisão eleitoral, mas para o acompanhamento do mandato do eleito.

Promessas de campanha

Lins (2018) coloca a promessa como elemento central em uma campanha eleitoral, uma vez que a palavra empenhada pelo candidato, se assimilada e aprovada pelo eleitor, em um voto de credibilidade, transforma-se num compromisso com o enfrentamento e resolução do problema apontado pelo candidato que e, caso ele seja eleito, torna-se o chefe do governo, responsável direto por empreender o que fora apalavrado. A autora afirma que

O embate político torna-se viável à medida que cada participante apresenta sua proposta como compromisso a ser executado quando eleito e de posse do cargo. É então a promessa, o elo entre quem prometeu e o que se está prometendo, a quem se prometeu. No âmbito político democrático tem-se que a promessa de campanha é o ato no qual o candidato lança propostas aos eleitores, firmando um compromisso moral de cumpri-las se for oportunizado a ele o mandato eletivo (p. 14).

Ezequiel (2013) argumenta que, “embora haja muito descrédito da população em relação aos políticos brasileiros, as promessas eleitorais são fundamentais para o eleitor apreender as propostas e fazer sua escolha” (p. 139). São os compromissos e as promessas feitas pelo candidato durante a campanha eleitoral que dão o norte de como deve se dar a sua atuação no governo, apontando para o espectro ideológico, para as prioridades e para a visão que o postulante tem dos problemas nacionais e as soluções que aponta para eles.

As promessas de campanha não necessariamente se encontram em um único documento, como o programa de governo, elas podem ser apresentadas em um programa da propaganda eleitoral gratuita na televisão, em uma entrevista a algum meio de comunicação, em um debate eleitoral ou em um evento de campanha, como um comício. O autor aponta para a atenção que a imprensa dá às promessas feitas de forma oral pelos candidatos, registrando-as e divulgando-as para a população.

Programas de governo

Como já abordado, os programas de governo contêm as propostas e compromissos de um candidato, mas não necessariamente todas. É tido como uma importante ferramenta de difusão de informação para os eleitores durante a campanha

eleitoral, uma vez que nele estão contidas as interpretações sobre intenções, propostas, projetos, planos e políticas públicas e os principais problemas públicos identificados pelo postulante. O programa consiste em um documento escrito e geralmente está dividido em áreas de políticas públicas, com as propostas organizadas das mais variadas formas, como por exemplo em tópicos, texto corrido ou pequenas frases. (SCHEFFER e BAHIA, 2016).

Diniz e Oliveira (2020, p. 3) defendem que um dos principais objetivos dos programas de governo é

fornecer informação para que os eleitores possam fazer suas escolhas eleitorais tendo como elemento avaliativo as promessas formuladas pelos postulantes ao cargo governamental sobre uma possível agenda de governo; portanto, esses documentos também podem ser utilizados como uma ferramenta para identificar temas de políticas públicas considerados prioritários pelas candidaturas.

Diniz e Oliveira (2020) e Centeno e Brighenti (2021) sustentam que, em geral, os programas de governo buscam focar em temas econômicos e sociais, especialmente em relação à economia, uma vez que a demarcação ideológica da candidatura será percebida através de suas propostas para o setor econômico. Outros aspectos, como meio ambiente, cultura e pautas de costumes são vistos com menos frequência, sendo abordados por aqueles candidatos que enxergam essas pautas como prioritárias.

Ademais, não há uma padronização nos programas, havendo fortes variações na extensão do documento e no formato e detalhamento das propostas, a depender, por exemplo, das características e dos arranjos institucionais e partidários, dos atores e grupos ligados à candidatura, nas experiências parlamentares e executivas do partido e no vínculo entre o candidato e os militantes de sua base (DINIZ e OLIVEIRA, 2020).

Propostas verificáveis e não-verificáveis

Diniz e Oliveira (2020) também se preocupam com a verificabilidade das propostas. Um programa de governo pode conter, em geral, dois tipos de proposições: afirmações retóricas ou propostas informativas. As afirmações retóricas não carregam em si, necessariamente, elementos como viabilidade e possibilidade, nem se propõem

objetivamente a uma ação estatal específica, funcionando muito mais de forma argumentativa em relação a um problema público ou setor. É um exemplo disso a menção ao percentual da população em condições de insegurança alimentar, ou ainda aos feitos de um governo passado. Já as propostas com conteúdo informativo são promessas viáveis, possíveis e definidas claramente como uma atitude governamental para a resolução de uma problemática, a exemplo da promessa de erradicação do analfabetismo ou de construção de escolas.

No entanto, apesar de parecer haver uma delimitação clara entre estas duas categorias, há a necessidade de verificação das propostas no intento de se identificar as informativas. As autoras também apontam para a classificação das proposições informativas entre aquelas que podem ser verificadas ou não. Ou seja, as propostas que indicam uma atuação do futuro governo devem apresentar características que permitam a verificação de sua factibilidade, para que, entre outras ações, possam ser fiscalizadas e exigidas pela sociedade.

Geralmente, uma proposta verificável deve ser percebida ou como uma proposição a ser enviada ao Legislativo ou um ato administrativo do próprio Executivo, independente da vontade do parlamento. Mesmo que a proposta não mencione o caminho para a sua concretização, este pode ser descoberto através da verificação. Já uma proposta não-verificável não necessariamente é uma frase retórica, ela pode consistir numa ação estatal, mas não é verificável em razão de fatores como abrangência muito ampla, conteúdo vago, incertezas em relação à implementação e aos atores e instituições responsáveis pela sua execução, como uma proposta de apoio à igualdade de gênero, sem maiores especificações do que seria realizado.

Exigibilidade das promessas de campanha

Lins (2018) e Neves (2017) apontam que, mesmo não havendo no Brasil uma regra jurídica que estabeleça um caráter vinculado às promessas de campanha dos candidatos eleitos, há margem jurídica para que a população, as organizações e as instituições possam exigir, judicialmente, o cumprimento das propostas feitas durante o período eleitoral, considerando princípios constitucionais como a moralidade administrativa, a confiança, a boa-fé, a segurança jurídica e até mesmo o Estado Democrático de Direito. Algumas iniciativas da sociedade civil, como a Rede Nossa

São Paulo, exigem um compromisso formal dos candidatos ao Executivo e promovem um monitoramento da execução das propostas destes em caso de eleição.

O compromisso assumido pelo candidato por meio de uma promessa de campanha cria uma relação jurídica com o eleitorado, gerando uma obrigação. O descumprimento de uma promessa eleitoral pode ensejar a responsabilização do governante, salvo exceções como fatos extraordinários e contextos independentes que podem vir a frustrar o cumprimento da promessa. Ademais, para que o constrangimento aos eleitos que descumpram as promessas feitas durante a campanha não se restrinja a decisões judiciais, que podem demorar ou não acontecer, faz-se necessária a edição de uma norma jurídica que defina claramente a exigibilidade das promessas de campanha e imponha sanções aos candidatos eleitos que as descumprirem. Outro debate legislativo sobre o tema se pauta na implantação de um *recall* eleitoral, ou um sistema de revogação popular de mandatos que poderia ocorrer, entre outros motivos, pela ocorrência do não cumprimento das propostas de campanha (SOUZA e VIEIRA, 2014).

Agenda de políticas públicas

Definido por Lindblom como um processo incremental, deliberativo e dinâmico, o ciclo de políticas consiste no conjunto das etapas de uma política pública. Embora haja divergência entre os autores sobre quantas e quais são as etapas do ciclo, podemos destacar cinco estágios comumente citados, quais sejam: percepção do problema e definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Este processo, assim como a própria política pública, não segue uma lógica sequencial e linear, podendo haver, a depender dos contextos, atores, recursos e instituições envolvidos, a supressão, inclusão ou troca de ordem em alguma das etapas (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015).

Souza (2006) sustenta que a abordagem incremental das políticas públicas dá destaque, no âmbito do ciclo, para a definição da agenda, o conjunto de problemas cuja resolução é definida como necessária ou prioritária. Esta definição pode se dar através do reconhecimento, por parte do governo, de determinado problema; da consciência coletiva sobre o problema (que pode ocorrer através do processo eleitoral e da validação das promessas de campanha, por exemplo); e/ou ainda pela atuação de participantes visíveis (como agentes políticos, grupos de pressão e mídia) e

invisíveis (como a burocracia), que definem, respectivamente, a agenda e as alternativas a serem empreendidas.

Conforme Kingdon, a definição da agenda corre por três fluxos parcialmente independentes: o dos problemas, o de alternativas e soluções e o de políticas. Primeiro, definem-se os problemas, compreendidos como construções sociais. Depois são elencadas as possíveis alternativas para eles, num processo de competição entre tendências e grupos. Em relação à dimensão política, há destaque para a alta propensão à redefinição ou inclusão de novos problemas na agenda governamental em momentos de troca de governo, considerada uma das janelas de oportunidade para a eleição de temas na agenda pública (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015).

Formulação de políticas públicas

Capella (2018) defende que o processo de formulação de uma política pública inicia-se logo na agenda, apesar de alguns autores, como Kingdon, entenderem estes estágios como sendo descolados e distintos. Após a definição do problema, ocorre a segunda etapa da formulação, a definição de alternativas, ou seja, os possíveis caminhos de ação para o enfrentamento da problemática, bem como a estimação de seus custos e impactos. A autora sustenta que tanto a definição da agenda quanto das alternativas acontecem “em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos” (p. 9). Sob a ótica do ciclo de políticas públicas, uma vez que se encontra imediatamente antes da tomada de decisão e da implementação, a formulação pode ser entendida como um estágio “pré-decisório” da política.

Para Capella (2018), a formulação de uma política pública não consiste apenas na seleção de instrumentos, ferramentas e técnicas, mas também na disputa de interesses e visões em ambientes altamente competitivos. O poder público, no Brasil, tem considerável destaque no processo de formulação das políticas públicas. O Poder Executivo, responsável, direta ou indiretamente, pelos serviços e políticas públicas, detém prerrogativas que garantem o comando da execução ou, no caso das parcerias com organizações da sociedade civil, do financiamento e controle das políticas públicas.

O Poder Legislativo é o responsável por deliberar sempre que a política pública se apresenta na forma de um instrumento legislativo. Mas, mesmo nestes casos, o

governo tem autonomia para apresentar e vetar o projeto, além de poder empreender articulações dentro do próprio Congresso. No entanto, mesmo com este protagonismo do poder público, em especial do Poder Executivo, não se pode negar a relevância de atores não-governamentais, como a iniciativa privada, a imprensa, os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, no processo de formulação das políticas públicas, bem como nas demais etapas.

Materialização das propostas de campanha

A materialização das propostas de campanha inseridas na agenda governamental pode se dar das mais variadas formas, que certamente não serão esgotadas neste texto. No entanto, é importante destacar algumas das principais maneiras de instrumentalização e cumprimento das propostas como forma de conectar os conceitos de propostas de campanha, agenda e formulação de políticas públicas, além de reafirmar a relevância da ideia de verificabilidade e exigibilidade dos programas de governo.

A administração pública brasileira é regida, de acordo com o caput do Art. 37 da Constituição Federal, pelo princípio da legalidade, que deve ser compreendido em sua dimensão estrita. Ou seja, todas as ações da administração pública, por meio dos seus órgãos, entidades e agentes, devem se justificar em normas jurídicas, que podem ser legislações aprovadas pelo Congresso (como emendas constitucionais, leis e leis complementares) ou ainda normativas editadas pelo próprio Executivo visando regulamentar temas presentes em leis já existentes.

Assim sendo, o processo legislativo configura a principal ferramenta de materialização de uma proposta de campanha inserida na agenda governamental. Seja para alterar as regras de uma política pública regulamentada por lei, seja para criar uma nova política, órgão ou serviço, seja para criar regras, direitos ou tipificar um novo crime, por exemplo, o governo deverá mobilizar esforços para apresentar ou apoiar uma proposição legislativa já apresentada, além de articular suas forças dentro do Congresso Nacional visando a aprovação daquela matéria. De forma complementar, a edição cotidiana de decretos e portarias, atos administrativos do Poder Executivo, também são também exemplos de instrumentalização da vontade do governo para cumprir propostas de campanha.

Algumas propostas serão cumpridas dentro do próprio processo legislativo. É o caso da tipificação de um novo crime, apresentado anteriormente, ou ainda da criação de um novo ministério. Com a aprovação da matéria no Congresso e sanção presidencial, a promessa estará totalmente cumprida. Em outros casos, a aprovação legislativa da matéria é apenas um meio, um instrumento, para a realização da proposta. É o caso das propostas ligadas à criação de uma nova política pública, que deve ser definida em uma norma mas cuja materialização só será completa com a efetiva implementação daquela política, através de suas atividades, benefícios, equipamentos ou garantias ao público beneficiário.

Um outro exemplo de materialização de uma proposta de campanha está inserido no comportamento do governo ou do governante, ou seja, nas suas atribuições e prerrogativas já definidas. As promessas de nomear determinada pessoa para um ministério ou de não disputar a reeleição são exemplos disso. As propostas podem se materializar também no alcance de determinados indicadores ou índices, como por exemplo a redução da mortalidade infantil. Como já dito, estes não são todos os tipos de instrumentos pelos quais as promessas de campanha transformam-se em realidade.

Withinputs e inputs de demanda e apoio

Rua (2009), ao retomar Easton, aponta aspectos relevantes no âmbito das políticas públicas e da política governamental como um todo: as manifestações de demanda e de apoio, que podem vir a influenciar, especialmente, nos processos de formulação de políticas públicas e também de elaboração e acompanhamento dos programas de governo. Estas manifestações são classificadas em *withinputs* e *inputs*. O que distingue estes dois grupos é o *locus* em que eles ocorrem: os *withinputs* advêm do próprio sistema político, enquanto os *inputs* têm origem em grupos e atores externos, oriundos da sociedade.

Os *withinputs* e os *inputs* se apresentam, portanto, como sendo de demanda ou de apoio. Ou seja, podem demandar uma política pública ou direito, por exemplo, ou ainda podem expressar suporte ou apoio a determinada política pública ou ainda ao sistema político, por exemplo. Uma demanda social por um novo direito, como o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, ou ainda pela legalização da

maconha, é um *input* de demanda que pode ser assimilado por determinado candidato na construção de seu programa de governo.

Este candidato pode ainda incluir uma proposta advinda de um anseio ou projeto do parlamento, o que pode ser caracterizado como um *withinput* de demanda. O voto em determinado candidato em sinal de apoio à sua plataforma de propostas pode ser entendido como uma *input* de apoio. Já a rejeição, por parte do Congresso, de uma proposição legislativa do Executivo que visava empreender uma proposta do plano de governo pode ser vista como um *withinput* de apoio negativo. A demonstração de afinidade com determinada matéria proposta pelo governo por parte de um grupo de parlamentares, através da criação de uma frente parlamentar, pode ser entendida com um *withinput* de apoio positivo.

A autora ainda salienta que as demandas podem ser classificadas em novas, recorrentes ou reprimidas. Demandas novas são aquelas que emergem de mudanças no cenário social ou tecnológico ou ainda de novos atores ou problemas públicos. As demandas por políticas públicas relacionadas à pandemia de covid-19 ou pela regulamentação das profissões de motorista e entregador de aplicativo podem ser vistas como demandas novas, uma vez que são resultados de eventos ou mudanças no cenário nacional. Demandas recorrentes são aquelas que, apesar de estarem no radar político há um certo tempo, não foram resolvidas ou voltaram a ter força. A crítica necessidade de atuação do Estado acerca das situações de vulnerabilidade da população em situação de rua, mesmo com a edição da Política Nacional para a População em Situação de Rua em 2009, é exemplo de demanda recorrente.

Já as demandas reprimidas são aquelas que, apesar de incomodarem uma parcela da sociedade, não são assimiladas ou reconhecidas pelo Poder Público. Um governo que cruza os braços perante os episódios de violência, inclusive fatais, contra lideranças ambientais e sociais, por exemplo, está reprimindo as demandas dos movimentos sociais por garantia de vida e segurança a estas lideranças. Já o silêncio do Congresso Nacional acerca da criminalização da violência contra pessoas LGBTQIA+, quebrado por decisão da Suprema Corte ao equiparar este crime ao de racismo, é outro exemplo de demanda reprimida.

Os apoios podem ser passivos ou ativos e ainda positivos ou negativos. Um apoio passivo ocorre de forma tácita ou até mesmo inconsciente, a exemplo da disposição do cidadão para pagar impostos ou respeitar as autoridades e instituições constituídas. Já os apoios ativos ocorrem de forma consciente e deliberada por parte

da sociedade. Estão intimamente ligados à atuação para que determinada decisão seja tomada, como por exemplo as manifestações públicas em favor de determinado tema ou ainda a atuação dos cidadãos e movimentos sociais em espaços de participação social, como conselhos e conferências de políticas públicas. Por fim, um apoio é positivo quando ele expressa concordância com determinada matéria. Quando há desaprovação por um tema, existe um apoio negativo.

***Accountability* e transparência**

Podemos definir *accountability* como sendo, na prática governamental, a disponibilização dos atos da administração pública, como forma de materializar os deveres de transparência e prestação de contas dos governantes às instâncias de controle e fiscalização e, especialmente, à sociedade (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004). As ações, os dados e os gastos públicos são os principais elementos divulgados com base no dever de transparência do governo. A Constituição Federal impõe à administração pública o princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) garantiu à população o acesso aos dados públicos gerados e administrados pelo Poder Público, com exceção das informações sigilosas.

A divulgação dos atos e políticas públicas de um governo, através dos mecanismos de *accountability* e transparência, como o portal da transparência e os *sites* oficiais, são fundamentais para que a população possa acompanhar o cumprimento das propostas defendidas durante a campanha eleitoral. A imprensa e o Poder Legislativo também são peças importantes no monitoramento das ações do governo, tendo em vista o que fora prometido na campanha. O aprimoramento da democracia passa pelo aprofundamento da transparência, do controle social e, especialmente, pela fidelidade dos governantes aos compromissos eleitorais, oficializados sob a forma do programa de governo.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo será caracterizada a metodologia empreendida na pesquisa, no intuito de perseguir os objetivos deste estudo e oferecer resultados satisfatórios a eles.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Quanto à tipologia, ou ainda quanto à natureza dos objetos de pesquisa, podemos definir a pesquisa em tela como descritiva. Para Gil (2010, p. 28), os estudos descritivos têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

A abordagem fundamental da pesquisa, ou a natureza das variáveis, pode ser entendida como mista, guardando características de uma abordagem quantitativa e qualitativa. A pesquisa quantitativa tem como cerne a objetividade, seus resultados podem ser quantificados e expressados numa linguagem numérica ou matemática, recorre a instrumentos padronizados e suas amostras geralmente são consideradas representativas (FONSECA, 2002).

Já a investigação qualitativa é um estudo descritivo, preocupa-se primordialmente com o significado, foca na interpretação, enfatiza a subjetividade e a flexibilidade do estudo e, também, reconhece a ligação entre comportamento e contexto (OLIVEIRA, 2009). Fonseca (2002, p. 20) sustenta que “a utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente”.

Quanto à natureza dos dados trabalhados, a pesquisa virá a obter dados primários, cuja coleta será pioneira em relação a pesquisas ou publicações anteriores, uma vez que serão coletados, especialmente, dados brutos disponíveis nos programas de governo dos candidatos.

3.2. Caracterização da área de estudo

A presente pesquisa será desenvolvida a partir da análise das propostas de governo apresentadas pelos candidatos que foram ao segundo turno nas eleições presidenciais de 2010, 2014 e 2018. Como definido pela Lei 12.034/2009, os candidatos devem apresentar, no ato do registro da candidatura, as suas propostas de governo, como um dos pré-requisitos para a efetivação do registro.

A Justiça Eleitoral disponibiliza as informações e documentos enviados pelos candidatos na plataforma “DivulgaCand”, destinada a divulgar as candidaturas e contas eleitorais. Neste site é possível localizar, dentre outros dados e documentos, as propostas de governo apresentadas nas eleições de 2010, 2014 e 2018 pelos candidatos Dilma Rousseff, José Serra, Aécio Neves, Jair Bolsonaro e Fernando Haddad. O lócus de pesquisa é, portanto, a plataforma virtual “DivulgaCand”, do TSE.

3.3. Procedimentos de sistematização dos dados da pesquisa

Para alcançar os objetivos, a pesquisa utilizará a pesquisa documental como método de sistematização de dados. Sinteticamente, podemos definir a pesquisa documental como sendo a obtenção de dados contidos em documentos públicos ou privados, que possibilitam o acesso à informação com custo reduzido e com ausência de constrangimento de pessoas (GIL, 2010). No caso do estudo aqui descrito, a pesquisa documental realizada se dará em documentos escritos e disponibilizados em meio eletrônico no *site* “DivulgaCand”, da Justiça Eleitoral.

3.4. Instrumento de sistematização de dados da pesquisa

Uma vez que os dados a serem coletados através da pesquisa documental no *site* da Justiça Eleitoral são estáveis, completos, abertos ao público, disponibilizados em linguagem simples e de forma segmentada por eleição e candidato, a sistematização das informações se dará com reduzido tempo e irrelevante custo. O instrumento que guiará a pesquisa documental será uma lista de verificação das informações que deverão ser coletadas do *site*, composto por categorias analíticas cujos resultados satisfaçam as indagações construídas pelos objetivos da pesquisa.

O instrumento é validado pelos conhecimentos já apresentados anteriormente, acerca das promessas de campanha e dos programas de governo, bem como das características de verificabilidade das propostas, bem como pela observação do *site* “DivulgaCand”, notadamente os arquivos das propostas de governo ali publicados. A lista de verificação será composta pelas seguintes categorias analíticas, que serão sistematizadas nesta sequência:

- quantos itens (dentre sentenças retóricas relacionadas a determinada área ou assunto e propostas), ao todo, foram identificados em cada programa de governo?
- quantas sentenças retóricas foram identificadas em cada programa de governo?
- quantas propostas informativas foram identificadas em cada programa de governo?
- quais programas de governo podem ser identificados como majoritariamente retóricos e quais são informativos?
- das propostas identificadas em cada programa de governo, quantas são verificáveis e quantas não são?
- para cada programa de governo, qual o percentual de propostas informativas verificáveis dentre todas as sentenças identificadas?

3.5. Procedimentos de análise dos dados

Os dados apurados a partir do procedimento e do instrumento citados anteriormente serão analisados através de uma análise documental. Os resultados da sistematização de cada categoria analítica serão dados, em sua maioria, em números ou percentuais. Após a sistematização destas informações, os resultados serão organizados e analisados de modo a buscar dar resposta aos objetivos da pesquisa, com base nos conceitos e contextos mencionados nas seções anteriores.

Para Júnior *et al* (2021), a análise documental ocorre em duas etapas. A primeira delas consiste na análise preliminar do documento, autor e contexto a serem pesquisados, buscando aferir sua autenticidade e confiabilidade. A segunda é a análise propriamente dita, ocorrida através da obtenção de dados da pesquisa documental. Para os autores, esta análise pode ser compreendida como

uma metodologia de investigação científica que utiliza procedimentos técnicos e científicos específicos para examinar e compreender o teor de documentos de diversos tipos, e deles, obter as mais significativas informações, conforme os objetivos de pesquisa estabelecidos (p. 38).

3.6. Tabela resumo do método

Tabela 01 - resumo do método

Objetivos	Fontes de dados	Tipo de dado coletado	Instrumentos de coleta dos dados	Técnicas de análise dos dados
Contabilizar o conteúdo presente nos programas de governo, classificando-o entre sentenças retóricas ou propostas informativas	<i>Site</i> DivulgaCa nd do TSE	Sentenças de cada programa de governo, catalogadas a partir do objetivo anterior	Pesquisa documental, a partir de categorias analíticas pré-estabelecidas	Análise documental .
Classificar os programas de governo de cada candidato como sendo majoritariamente retóricos ou informativos	<i>Site</i> DivulgaCa nd do TSE	Sentenças de cada programa de governo, catalogadas a partir do objetivo anterior	Pesquisa documental, a partir de categorias analíticas pré-estabelecidas	Análise documental .
Classificar as propostas informativas entre propostas verificáveis e não-verificáveis	<i>Site</i> DivulgaCa nd do TSE	Propostas informativas, catalogadas a partir do primeiro objetivo	Pesquisa documental, a partir de categorias analíticas pré-estabelecidas	Análise documental .
Identificar, em cada programa de governo, o	<i>Site</i> DivulgaCa nd do TSE	Sentenças de cada programa de governo,	Pesquisa documental, a partir de categorias	Análise documental .

percentual de propostas verificáveis dentre todas as propostas presentes		catalogadas a partir do objetivo anterior	analíticas pré-estabelecidas	
--	--	---	------------------------------	--

4. ANÁLISE DE CONTEXTO, OBJETO E RESULTADOS

Nesta seção será apresentado o conteúdo analítico da pesquisa. Inicialmente serão adensados o objeto e a área da pesquisa, através de uma breve apresentação do cenário político-eleitoral do Brasil nas três eleições analisadas, das características gerais dos programas pesquisados e da plataforma DivulgaCand, do TSE, onde os programas de governo foram publicados. Em seguida há uma recapitulação dos conceitos abordados na revisão de literatura em diálogo com o objeto da pesquisa. Finalmente, há a apresentação da aplicação metodológica e dos resultados obtidos com ela, além das considerações parciais, que apontam para uma resposta positiva à pergunta de pesquisa, uma vez que os programas de governo, em sua maioria e de forma crescente a cada eleição, são majoritariamente informativos e possuem considerável percentual de propostas verificáveis.

4.1 Adensamento da contextualização do objeto e área da pesquisa

Esta subseção se divide em três partes: uma breve análise do cenário político e eleitoral do Brasil nas eleições presidenciais de 2010, 2014 e 2018; a caracterização geral dos documentos apresentados como programas de governo pelos candidatos que foram ao segundo turno nestas eleições; e uma apresentação da plataforma DivulgaCand, por onde são publicadas as informações e documentos necessários ao registro das candidaturas, dentre as quais está o programa de governo. A intenção

deste fragmento do texto é, portanto, aprofundar a caracterização do contexto, do objeto e da área de realização da pesquisa.

4.1.1. As eleições presidenciais de 2010, 2014 e 2018

A eleição de 2010

O ano de 2010 marcou o encerramento do governo Lula (PT), iniciado em janeiro de 2003. Eleito em 2002, após três derrotas eleitorais consecutivas, Lula venceu no segundo turno o ex-ministro e senador José Serra (PSDB), candidato governista apoiado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Na disputa pela reeleição, Lula logrou êxito no segundo turno também contra um tucano, o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin, filiado ao PSDB.

Os dois governos do primeiro operário presidente foram marcados por robustas políticas sociais, como os Programas Bolsa Família (de transferência de renda) e Minha Casa Minha Vida (política de habitação). O cenário nacional também estava marcado pela estabilidade econômica, aumento da geração de emprego, valorização do salário mínimo e do poder de compra dos trabalhadores. Em decorrência deste contexto, Lula gozava de altíssimos índices de aprovação popular, que chegaram a 87%, segundo o IBOPE, o que o fez acreditar na eleição de um sucessor por ele apoiado (FORTES e FRENCH, 2012).

O governo, então, lançou a candidatura da ex-ministra de Minas e Energia e da Casa Civil, a economista Dilma Rousseff (PT), em detrimento da pré-candidatura do também ex-ministro Ciro Gomes, então no PSB, que também disputava o apoio de Lula. No campo das oposições, as principais candidaturas (em termos de votação obtida no primeiro turno) foram a de José Serra (PSDB) e Marina Silva (PV). Serra havia sido eleito governador de São Paulo em 2006, cargo do qual se desincompatibilizou no início de 2010. Após enfrentar Lula, a disputa presidencial de 2010 foi a sua segunda. A senadora Marina Silva (PV), ex-ministra do Meio Ambiente, deixou o governo e o PT para lançar-se pelo Partido Verde, empunhando a bandeira ambiental com um protagonismo inédito nas disputas nacionais (JACOB *et al*, 2011).

A eleição foi caracterizada pelo sentimento de aprovação e desejo de continuidade das políticas do governo Lula, bem como por uma considerável taxa de identificação com o Partido dos Trabalhadores, que beirava os 25% da população

(FORTES e FRENCH, 2012; ARQUER, 2013). Mesmo os candidatos da oposição, ao contrário de 2006, evitaram críticas pessoais e administrativas ao governo Lula. Serra, que durante a pré-campanha liderava as pesquisas de intenção de voto, afirmou que considerava Lula um amigo e tinha uma música que dizia “quando o Lula da Silva sair é o Zé que eu quero lá”. O pleito de 2010 também foi marcado pelo início, ainda que tímido, da utilização das redes sociais e da internet, especialmente do twitter, como ferramenta de divulgação, debate e mobilização eleitoral (CREMONESE, 2012).

No entanto, o forte vínculo pessoal e político entre Lula e Dilma garantiu a vinculação entre a aprovação do governo e a votação da candidata da situação (FORTES e FRENCH, 2012). Dilma ascendeu nas pesquisas eleitorais, ultrapassou Serra e terminou o primeiro turno em primeiro lugar, com 46% dos votos válidos, indo para o segundo turno contra o tucano, que obteve 33% dos votos. A candidata Marina Silva terminou a disputa em terceiro lugar, com quase 20 milhões de votos (19%), e manteve-se neutra na segunda fase da eleição, não apoiando nenhum dos dois candidatos. Na segunda etapa da disputa, Dilma Rousseff alcançou mais de 55 milhões de votos, o que corresponde a cerca de 56% dos votos válidos, contra cerca de 43% de José Serra, e tornou-se a primeira mulher eleita presidente do Brasil (JACOB *et al*, 2011).

A eleição de 2014

As manifestações realizadas em junho de 2013, embora não tivessem sido dirigidas particularmente ao governo da presidente Dilma Rousseff, acabaram por impulsionar um cenário de instabilidade política no país. O início da Operação Lava-Jato, o fortalecimento da direita, especialmente pelas redes sociais, a atuação partidária de parte da grande mídia e o desequilíbrio de alguns indicadores econômicos, no entanto, acabaram por fortalecer a oposição na eleição que teve o resultado mais apertado dentre todas as disputas entre PT e PSDB. (JÚNIOR e SASSARA, 2016; COELHO e MENDES, 2020).

O primeiro governo Dilma foi marcado pelo aprofundamento de muitas das políticas públicas do seu antecessor, além da criação de novos programas como o PRONATEC (destinado à oferta de vagas em cursos de qualificação técnica e profissional) e o Brasil Carinhoso (articulação de políticas de educação, saúde e renda voltadas à primeira infância) (SENADO FEDERAL, 2014). Os índices de aprovação,

tanto do governo quanto da presidente, eram positivos, embora não alcançassem os números do ex-presidente Lula. Candidata natural à reeleição, a presidente Dilma Rousseff reeditou a chapa de 2010 com o ex-presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer, dona de um arco de alianças partidárias considerável, semelhante ao apresentado no pleito anterior (AMARAL e RIBEIRO, 2015).

A oposição se viu fortalecida com duas candidaturas de partidos competitivos. O PSDB lançou o senador e ex-governador de Minas Gerais Aécio Neves. O PSB havia deixado a coalizão de apoio ao governo em 2013 e lançou a candidatura do ex-governador de Pernambuco Eduardo Campos, com Marina Silva na vice. Com o processo de criação da Rede Sustentabilidade inconcluso, Marina filiou-se ao PSB ainda em 2013, para fortalecer a chapa de Campos. No entanto, um acidente aéreo tirou a vida do pernambucano e recolocou Marina Silva na condição de candidata à presidência, tendo ela, inclusive, liderado as pesquisas de intenção de voto em parte da campanha eleitoral (AMARAL e RIBEIRO, 2015).

O desenrolar da campanha, porém, acabou garantindo a continuidade do protagonismo de PT e PSDB e transformou o segundo turno numa disputa entre Dilma e Aécio, tendo este recebido o apoio de Marina e do PSB. Com a aprovação reduzida e o cenário de instabilidade política, o PT se viu ameaçado eleitoralmente pela primeira vez desde 2002. O segundo turno terminou com a vitória de Dilma Rousseff, mas com uma vantagem pequena, de apenas 3% sobre o candidato tucano (AMARAL e RIBEIRO, 2015).

A eleição de 2018

O pleito de 2018 foi o mais instável das três eleições aqui apresentadas. O cenário de crises sucessivas que culminaram no seu resultado iniciou ainda em 2014, com a contestação do resultado das eleições, por parte do candidato derrotado, Aécio Neves. O fortalecimento de movimentos sociais ligados à direita e ao sentimento antipetista iniciou-se ainda neste ano, inclusive com alguns pedidos informais de *impeachment*. Nas eleições para a presidência da Câmara, em fevereiro de 2015, o candidato defendido pelo governo, Arlindo Chinaglia (PT/SP), foi derrotado por Eduardo Cunha (PMDB/RJ), que viria a ser o principal líder da oposição a Dilma. O segundo governo da petista, portanto, já começa com conflitos e dificuldades de governabilidade (ZANINI, 2016).

O cenário econômico passou da estabilidade à recessão, a Operação Lava-Jato foi intensificada e a crise política, com um governo que a cada dia perdia apoios no Congresso, fizeram com que o governo fosse enfraquecido. Resultado dessa conjunção de fatores negativos, aliados à alta taxa de reprovação do governo e a suposição de crimes de responsabilidade fizeram com que Dilma se tornasse alvo de um conturbado processo de *impeachment* que levou à sua cassação (MENDES, 2018).

Michel Temer (PMDB) assumiu a presidência da República em 2016, para completar o mandato da chapa eleita em 2014. A Operação Lava-Jato se intensifica e alcança seu ápice com a prisão do ex-presidente Lula em 2018, além de outras lideranças políticas, especialmente do PT e do PMDB. O PT se viu no momento de maior enfraquecimento político desde 2002. Os nomes naturais para representar o sentimento de antipetismo, porém, foram inviabilizados (JESUS, 2022; ALMEIDA, 2019).

Michel Temer era dono de um altíssimo índice de rejeição, o que impedia qualquer chance de reeleição. Principal nome do PSDB, o candidato derrotado em 2014, Aécio Neves, se viu envolvido em um escândalo em 2017, que quase lhe custou o mandato de senador. Havia, pois, um hiato de representação do eleitorado tradicionalmente tucano. Este espaço foi preenchido pelo deputado Jair Bolsonaro, que vocalizou o discurso conversador, antipetista e, inclusive, liberal. Caracterizada pela aversão à política tradicional e pela utilização das redes sociais, num cenário propício para a dispersão de notícias falsas, a eleição de 2018 concentrou-se em pólos pró e antipetismo, dando ao PSDB, pela primeira vez desde 1994, um papel coadjuvante na disputa (ALMEIDA, 2019).

Impedido de disputar a eleição, o então líder nas pesquisas Lula acabou apoiando o seu até então candidato a vice, Fernando Haddad (PT). Jair Bolsonaro lançou-se candidato pelo PSL. Outros candidatos foram o ex-ministro Ciro Gomes (PDT) e o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin (PSDB). A disputa concentrou-se entre os candidatos do PT e do PSL, que foram ao segundo turno do pleito, cuja vitória foi do candidato Jair Bolsonaro (ALMEIDA, 2019).

4.1.2 Os programas de governo apresentados

Adiante serão apresentadas informações acerca dos documentos apresentados à Justiça Eleitoral com as propostas de cada um dos candidatos que foram ao segundo turno nos pleitos de 2010, 2014 e 2018. Cabe ressaltar que as informações que serão abordadas não dizem respeito ao conteúdo dos programas e ao caráter propositivo ou verificável de seus textos, mas sim ao aspecto formal do documento, ao tipo de texto, as principais observações e impressões feitas com a sua leitura, sem se adentrar ao conteúdo em si.

Programa de Dilma Rousseff (2010)

O documento registrado pela candidata Dilma Rousseff (PT) em 2010 é definido, em sua apresentação, como tendo caráter provisório, uma vez que seria substituído pela versão final com a colaboração dos demais partidos da coligação, o que denota a autoria do texto como sendo do Partido dos Trabalhadores, não havendo menção ou indícios de participação da sociedade, seus movimentos e organizações na elaboração do programa. Nenhum outro documento foi anexado posteriormente ao texto “provisório”. O documento é intitulado “Diretrizes do programa 2011/2014” e possui 23 páginas. O texto é dividido em 17 seções, cada uma com parágrafos numerados, que totalizam 79.

Programa de José Serra (2010)

O documento apresentado pela coligação do candidato José Serra (PSDB) possui 14 páginas e consiste na transcrição de dois discursos realizados pelo candidato, em um encontro dos partidos da coligação e durante a convenção que homologou a candidatura do tucano. A autoria do documento, portanto, é do próprio candidato. Segundo o texto, a justificativa da apresentação dos dois discursos como programa de governo se dá pela representatividade destes para sintetizar o diagnóstico e as propostas de Serra para o seu eventual governo.

Programa de Dilma Rousseff (2014)

Com o título “Mais mudança, mais futuro”, o programa apresentado pela candidata à reeleição em 2014 possui 25 páginas, organizadas em três tópicos. Desta vez há explícita menção à autoria e ao processo de formulação do documento, que foi editado pela presidente e pelo PT com a participação de movimentos sociais e dos partidos que integram a coligação. O texto é definido como sendo as linhas gerais para o programa de governo, uma vez que foram previstos grupos temáticos para o aprofundamento das discussões e propostas. No entanto, nenhum outro documento foi apresentado pela coligação encabeçada por Dilma.

Programa de Aécio Neves (2014)

O documento apresentado pela candidatura tucana em 2014 consiste em diretrizes gerais para um programa de governo definitivo, que, assim como em relação à candidata Dilma Rousseff, não foi apresentado à Justiça Eleitoral. O texto tem 76 páginas, com 9 tópicos. A autoria do documento é creditada expressamente a especialistas nas áreas abordadas e há menção a um processo participativo que levará as diretrizes apresentadas para o debate com a sociedade, de forma a estruturar um programa definitivo.

Programa de Jair Bolsonaro (2018)

“O caminho da prosperidade” é o título da “proposta de plano de governo” apresentada pelo candidato Jair Bolsonaro (PSL) em 2018 tem 81 páginas e tem formato semelhante a apresentações do *PowerPoint*, com tópicos mais curtos, em termos de texto, e uso abundante de imagens e gráficos. Não há menção clara da autoria do programa nem da ocorrência de mecanismos participativos em sua elaboração.

Programa de Fernando Haddad (2018)

O programa apresentado pela coligação que teve Fernando Haddad (PT) como candidato à presidência é intitulado “Plano de Governo 2019-2022” e possui 62 páginas, organizadas em 5 tópicos. Há menção a “milhares de mãos” autoras do

documento, o que dá a entender que houve participação de atores externos à coligação, no entanto, tais atores não são especificados. Cabe ressaltar que, dos três programas apresentados por candidatos do PT, é o primeiro a se apresentar com um caráter definitivo e não como documento preliminar, provisório. É também o primeiro documento, dos seis analisados, intitulado programa ou plano de governo.

4.1.3 A plataforma DivulgaCandContas

O “DivulgaCandContas” é um *site* pertencente ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) destinado à “Divulgação de candidaturas e contas eleitorais”. A plataforma oficial é alimentada pelo próprio TSE com os dados e informações das candidaturas a cargos eletivos em todo o país, tanto nas eleições municipais quanto nas gerais. É possível, a qualquer cidadão, o acesso aos dados de todos os candidatos desde as eleições de 2004, como a foto disponível na urna, o número eleitoral, a declaração de bens, as certidões judiciais de nada consta e as propostas, no caso dos candidatos ao Executivo de todos os níveis federativos.

Pela imagem 01 é possível a visualização do *site* na sua tela inicial, que apresenta as informações das candidaturas da eleição mais recente e um menu com as eleições anteriores. Com a escolha da opção das eleições de 2010, é possível selecionar as candidaturas a presidente desta eleição, clicando-se no ícone “Brasil” e “presidente”. A partir daí é possível identificar todos os candidatos a este cargo, conforme a segunda imagem. Na terceira imagem é possível visualizar as informações de uma das candidaturas, neste caso, a título exemplificativo, a candidatura de Plínio de Arruda Sampaio, que em 2010 disputou a presidência pelo PSOL. O ícone com a proposta de governo encontra-se na parte direita da tela, ele leva ao arquivo com a proposta, sempre em formato *pdf*.

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais Eleição Geral Federal 2022 ✕

Eleição Geral Federal 2022

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais
Apresenta informações detalhadas sobre todos os candidatos que pediram registro à Justiça Eleitoral e sobre as suas contas eleitorais e as dos partidos políticos.

Pedidos de Candidaturas

Presidente	12
Vice-presidente	12
Governador	182
Vice-governador	182
Senador	190
1º Suplente	191
2º Suplente	191
Deputado Federal	9.146
Deputado Estadual	14.462
Deputado Distrital	519

14/08/2022 19:20

Eleições Geral Federal 2022

- ▼ Eleições
- Eleição Geral Federal 2022
- Eleições Municipais 2020 - AP
- Eleições Municipais 2020
- Eleição Geral Federal 2018
- Eleições Municipais 2016
- Eleições Gerais 2014
- Eleição Municipal 2012
- Eleições 2010
- Eleições 2008
- Eleições 2006
- Eleições 2004
- Suplementares

Consultas por Regiões Brasileiras

Imagem 01 - DivulgaCandContas - fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>.

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais Eleições 2010 ☰

BRASIL - Conheça mais sua cidade com o IBGE Situações Exportar

Presidente Pesquisar um candidato

Nome na Urna	Nome Completo	Nº	Situação	Sigla	Partido/Federação/Coligação	
DILMA	DILMA VANA ROUSSEFF	13	Deferido	PT	PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO	2º turno
EYMAEL	JOSE MARIA EYMAEL	27	Deferido	PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	Não eleito
IVAN PINHEIRO	IVAN MARTINS PINHEIRO	21	Deferido	PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	Não eleito
JOSÉ SERRA	JOSÉ SERRA	45	Deferido	PSDB	O BRASIL PODE MAIS	2º turno
LEVY FIDELIX	JOSE LEVY FIDELIX DA CRUZ	28	Deferido	PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	Não eleito
MARINA SILVA	MARIA OSMARINA MARINA DA SILVA VAZ DE LIMA	43	Deferido	PV	PARTIDO VERDE	Não eleito
PLÍNIO	PLÍNIO SOARES DE ARRUDA SAMPAIO	50	Deferido	PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	Não eleito
RUI COSTA PIMENTA	RUI COSTA PIMENTA	29	Deferido	PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	Não eleito
ZÉ MARIA	JOSÉ MARIA DE ALMEIDA	16	Deferido	PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	Não eleito

Imagem 02 - DivulgaCandContas - fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>.

The screenshot shows the profile of Plínio Soares de Arruda Sampaio on the DivulgaCandContas website. The header includes the site name and the year 'Eições 2010'. The candidate's name 'PLÍNIO' is prominently displayed, along with his role as 'Presidente - BRASIL/BR' and his party, 'Partido Socialismo e Liberdade - PSOL'. A large number '50' is visible in the top right corner. Below the name, there are buttons for 'Não eleito' and 'Foto para urna'. A 'Deferido' status is shown with a question mark icon. The main content area is divided into 'Consultas' (with links for 'Lista de Bens Declarados' and 'Eleições Anteriores'), 'Dados do Candidato' (with fields for name, date of birth, gender, marital status, education, party, and site registration), and 'Documentos' (with a 'Proposta de Governo' section and a document list). A small profile picture of another person is visible in the 'Vices / Suplentes' section.

Imagem 03 - DivulgaCandContas - fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>.

4.2 Aproximação entre conceitos e objeto

A revisão da literatura, apresentada no segundo capítulo, nos mostra que os programas de governo tendem a sintetizar pelo menos parte das propostas e diagnósticos do candidato em relação aos problemas públicos, aos setores de políticas públicas e segmentos da sociedade. Como são apresentados no ato do registro da candidatura e, portanto, antes do início da campanha eleitoral, os programas não podem ser definidos como o conjunto de todas as promessas feitas pelo postulante. Novos compromissos podem ser assumidos durante a campanha, ou ainda propostas podem ser retiradas do programa de governo original.

A determinação legal de apresentação do programa de governo no registro da candidatura e a sua publicação na plataforma “DivulgaCand” são importantes especialmente por dois aspectos: permite ao eleitorado a investigação das propostas de todos os candidatos, como forma de subsidiar a decisão do seu voto, e impõe ao eleito uma ferramenta de cobrança por parte da sociedade dos compromissos assumidos no documento enviado ao TSE.

Ainda que não haja uma obrigação legal de cumprimento das propostas apresentadas nem ferramentas que permitam a sociedade a exigibilidade deste cumprimento, os programas de governo servem como recursos de incentivo ou constrangimento para os mandatários, sujeitos às reivindicações da sociedade, da

mídia, da oposição e, em muitos casos, dependentes da aprovação popular para a conquista de um novo mandato.

O desenho da governabilidade brasileira é marcado pela complexidade do presidencialismo de coalizão, que estabelece nas gestões presidenciais uma necessidade de cooperação com o parlamento. Mais do que base parlamentar do governo, os partidos da coalizão são parte do governo no Executivo, ocupando Ministérios e definindo políticas públicas. Daí porque a composição da agenda governamental muitas vezes pode diferir da agenda eleitoral, dados os compromissos assimilados após as eleições, durante a formação da coalizão.

No entanto, a persistência dos compromissos eleitorais durante as ações de governo e a percepção das propostas de campanha na agenda, na formulação e na execução das políticas públicas não é a intenção desta pesquisa. Buscamos apenas verificar o conteúdo dos programas, no intento de perceber se eles são capazes de produzir *inputs*, ou seja, recursos, para a realização das políticas do futuro governo. Esta capacidade de produção de *inputs* é medida através do percentual de propostas informativas e do índice de verificabilidade das propostas.

Um programa de governo repleto de sentenças meramente retóricas, sem a presença majoritária de propostas, não sinaliza claramente como se dará a ação governamental em caso de eleição do candidato. O documento também torna-se incapaz de orientar o futuro governo para a realização de ações concretas. A presença de propostas informativas, pelo contrário, pode ser utilizada pelo governo para direcionar a sua atuação e permite à sociedade a sua cobrança, especialmente quando se tratam de propostas verificáveis, delimitadas claramente como uma ação concreta do governo, com tamanho, autoria, prazo ou teor especificados.

4.3 Aplicação da metodologia

A aplicação da metodologia escolhida para a pesquisa consistiu na sistematização do conteúdo dos programas de governo analisados e obedeceu as seguintes etapas: (i) classificação das sentenças entre sentenças retóricas e propostas informativas; (ii) classificação dos programas entre majoritariamente

retóricos ou informativos; (iii) classificação das propostas informativas entre verificáveis e não-verificáveis; e (iv) identificação do percentual de propostas verificáveis dentre todas as propostas informativas de cada programa.

Para a realização do trabalho era necessário, pois, uma conceituação clara das categorias de análise, quais sejam: sentenças, sentenças retóricas, propostas informativas, propostas verificáveis e propostas não-verificáveis. A base para a conceituação das categorias se deu com o trabalho de Diniz e Oliveira (2020), já apresentado no referencial teórico. Foram assim conceituadas as categorias analíticas:

1. **Sentenças a serem analisadas:** períodos, frases ou parágrafos que abordam um único assunto, argumento, problema, ideia, proposta ou fato, desconsiderados os títulos, eventuais textos de apresentação e introdução, notas de rodapé e outros itens meramente auxiliares ao texto. Deu-se o código: S00 (As S00 equivalem à soma das R00 e das P00).
2. **Sentenças retóricas:** períodos, frases ou parágrafos que não abordam uma proposta informativa, incluindo-se aqui as propostas impossíveis ou inviáveis juridicamente e aquelas para as quais a União não tem competência para realizar, além das afirmações referentes a argumentos, fatos, constatações problemas, ideias ou outras categorias não relacionadas a uma proposta informativa. Código: R00.
3. **Propostas informativas:** períodos, frases ou parágrafos que abordam uma proposta viável juridicamente e cuja realização pode se dar pela ação estatal na esfera federal, bem como argumentos, problemas e fatos relacionados a esta proposta. Código: P00 (equivale à soma das P01 e das P02).
4. **Propostas verificáveis:** propostas informativas que podem ter seu cumprimento verificado através de um evento, ação ou indicador concreto, como a apresentação de uma proposição legislativa, a implementação de uma política pública ou a melhoria de um índice. Código P01.
5. **Propostas não-verificáveis:** propostas informativas que não podem ter seu cumprimento verificado por um evento, ação ou indicador concreto, que demandam, para uma eventual verificação, algum juízo de valor (geralmente sobre expressões como “melhorar” ou outras adjetivações acerca de políticas públicas), ou ainda por razões como abrangência ampla, conteúdo vago ou incertezas relacionadas à sua execução, geralmente demarcadas por termos

como “fortalecer”, “intensificar”, “aprofundar”, “aprimorar”, “consolidar”, “priorizar”, “articular”, “contribuir” ou “empenhar”, sem especificações que permitam a sua verificação no tempo, no espaço e nos atos da administração pública. Código P02.

Os seis programas de governo analisados foram baixados da plataforma “DivulgaCand”, localizada no endereço eletrônico <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga>. Foram localizados os programas dos candidatos que foram ao segundo turno de cada uma das três eleições presidenciais estudadas (2010, 2014 e 2018), a partir de filtro realizado na plataforma supramencionada. Para cada candidato foi feita inicialmente a busca pela eleição, depois pelo candidato e, na página com as informações do candidato, pelo programa de governo.

Os arquivos foram baixados e organizados em uma pasta do Google Drive. Cada programa foi lido e analisado separadamente, na seguinte ordem: Dilma Rousseff 2010, José Serra 2010, Dilma Rousseff 2014, Aécio Neves 2014, Jair Bolsonaro 2018 e Fernando Haddad 2018. A sistematização dos programas foi feita com base nas categorias analíticas apresentadas no início desta subseção. Cada sentença identificada foi marcada com uma etiqueta referente a algum destes três códigos: R00 (sentenças retóricas), P01 (propostas verificáveis) ou P02 (propostas não verificáveis). A categoria P00 (propostas informativas) corresponde à soma das propostas verificáveis e não verificáveis e a categoria S00 (sentenças a serem analisadas) corresponde à soma das sentenças retóricas e das propostas informativas.

A tabela 02 apresenta o resultado das sistematizações dos seis programas analisados, que foram realizadas a partir das categorias analíticas apresentadas anteriormente.

Tabela 02 - Sistematização dos programas de governo

Programa	Sentenças totais (S00)	Sentenças Retóricas (R00)	Propostas informativas (P00)	Verificáveis (P01)	Não-verificáveis (P02)
Dilma 2010	230	59	171	67	104
Serra 2010	109	77	32	4	28

Dilma 2014	182	94	88	35	53
Aécio 2014	646	41	605	366	239
Bolsonaro 2018	207	74	133	56	77
Haddad 2018	623	71	552	328	224

O programa de Dilma Rousseff (PT) nas eleições de 2010 contém ao todo 230 sentenças, das quais 59 são sentenças retóricas (25,65% das sentenças totais analisadas) e 171 são propostas informativas (74,35%). Das propostas informativas, 67 são consideradas verificáveis (39,18%) e 104 não-verificáveis (60,82%). Se considerarmos todas as sentenças analisadas, as propostas verificáveis representam 29,13% e as não-verificáveis são 45,22% do total.

O programa de José Serra (PSDB) de 2010 possui 109 sentenças ao todo, das quais 77 (ou 70,64%) são sentenças retóricas e apenas 32 (29,36%) são propostas informativas. Dentre as propostas informativas, 4 são verificáveis (o que corresponde a 12,5% das propostas informativas) e 28 são não-verificáveis (87,5%). Se levarmos em conta todas as sentenças do programa, o percentual de propostas verificáveis é de 3,67% e o de propostas não verificáveis é de 25,69%.

O programa de Dilma Rousseff (PT) de 2014 possui 182 sentenças, sendo 94 sentenças retóricas (51,65%) e 88 propostas informativas (48,35%). Em relação às propostas informativas, 35 são verificáveis (39,77%) e 53 são não-verificáveis (60,23%). Já quando são consideradas todas as sentenças analisadas, as propostas verificáveis correspondem a 19,23% do total e as não-verificáveis são 29,12%.

O programa do candidato Aécio Neves (PSDB) em 2014 contém 646 sentenças ao todo, sendo o mais numeroso em termo de sentenças identificadas. Destas, 41 são sentenças retóricas (6,35%) e 605 são propostas informativas (93,65%). Das propostas informativas, 366 são verificáveis (ou 60,5% do total) e 239 são não-verificáveis (39,5% das propostas informativas). Se considerarmos todas as sentenças do programa, ele possui 56,65% de propostas verificáveis e 37% de propostas não verificáveis.

O programa do candidato Jair Bolsonaro (PSL) em 2018 possui 207 sentenças, das quais 74 (ou 35,75%) são sentenças retóricas e 133 (ou 64,25%) são propostas informativas. Destas, 56 são verificáveis (42,1%) e 77 são não-verificáveis (57,9%). Em relação a todas as sentenças do programa, as propostas verificáveis representam 27,05% do total e as não-verificáveis somam 37,2%.

Por fim, o programa de Fernando Haddad (PT) nas eleições de 2018 possui o segundo maior número de sentenças: 623, das quais 71 foram catalogadas como sentenças retóricas (11,4%) e 552 como propostas informativas (88,6%). Das propostas informativas, 328 são verificáveis (ou 59,42%) e 224 são não-verificáveis

(ou 40,58%). Do quantitativo total de sentenças, 52,65% são propostas verificáveis e 35,95% são não-verificáveis.

À vista do exposto, é possível perceber que os programas de José Serra em 2010 e de Dilma Rousseff em 2014 são majoritariamente retóricos, uma vez que possuem um percentual de sentenças retóricas de 70,64% e 51,65%, respectivamente. Já os demais programas são considerados majoritariamente informativos, uma vez que o percentual de propostas informativas de seus documentos foi de: 74,35% (Dilma em 2010), 93,65% (Aécio em 2014), 64,25% (Bolsonaro em 2018) e 88,6% (Haddad em 2018).

Levando-se em conta os seis programas de governo analisados, tem-se uma média de 332,83 sentenças totais, 33,57% de sentenças retóricas e 66,43% de propostas informativas, das quais 42,24% são verificáveis. Já a mediana de sentenças totais é de 218,5 sentenças, com 30,7% de sentenças retóricas e 69,3% de propostas informativas, com uma mediana de 40,93% de propostas verificáveis.

Já em relação aos programas dos candidatos eleitos (Dilma Rousseff em 2010 e 2014 e Jair Bolsonaro em 2018), a média é de 206,33 sentenças, com 37,68% de sentenças retóricas e 62,32% de propostas informativas, das quais 40,35% são verificáveis. A mediana destes programas se dá da seguinte forma: 207 sentenças, com 35,75% de sentenças retóricas e 64,25% de propostas informativas, além de 39,77% de propostas verificáveis.

Ao analisarmos as médias de cada eleição, temos uma tendência de crescimento dos percentuais de propostas informativas dentre todas as sentenças dos programas e de propostas verificáveis dentre as propostas informativas. As médias de propostas informativas em relação às sentenças totais são as seguintes: 51,85% (2010), 71% (2014) e 76,42% (2018). Já as médias das propostas verificáveis em relação às informativas são as seguintes: 25,84% (2010), 50,13% (2014) e 50,76% (2018).

A título exemplificativo, serão apresentados a seguir exemplos de sentenças retóricas, propostas verificáveis e não verificáveis de cada um dos seis programas de governo analisados, bem como a indicação da página do programa onde a sentença se encontra e a justificativa da categorização feita.

Tabela 03 - Exemplos de sentenças (Dilma 2010)

Categoria analítica	Exemplo (página) e justificativa da categorização
Sentença retórica	“Em meio a condições difíceis, o Governo Lula realizou uma exitosa transição entre um Brasil paralisado e descrente de si mesmo, para um novo país com forte auto-estima e admirado pelo mundo.” (p. 2). Trata-se de uma avaliação de contexto, e não de uma proposta.
Proposta informativa - verificável	“manutenção da política de valorização do salário mínimo” (p. 3). É uma proposta de competência do

	governo federal e pode ser verificada a partir da continuidade da política de valorização real do salário mínimo.
Proposta informativa - não verificável	“fortalecimento da APEX” (p. 6). Pode ser entendida como uma proposta decorrente da atuação do governo federal, no entanto, por seu conteúdo vago ou incompleto, não há como inferir em que momento a APEX será considerada “fortalecida” e a proposta cumprida.

Tabela 04 - Exemplos de sentenças (Serra 2010)

Categoria analítica	Exemplo (página) e justificativa da categorização
Sentença retórica	“O governo deve servir ao povo, não a partidos e a corporações que não representam o interesse público. Um governo deve sempre procurar unir a nação. De mim, ninguém deve esperar que estimule disputas de pobres contra ricos, ou de ricos contra pobres. Eu quero todos, lado a lado, na solidariedade necessária à construção de um país que seja realmente de todos.” (p. 2). Reflete uma opinião do candidato em relação ao governo ideal, com crítica ao governo atual e um desejo pessoal do candidato.
Proposta informativa - verificável	“criar mais de 1 milhão de novas vagas em novas escolas técnicas, com cursos de um ano e meio de duração, de nível médio, por todo o Brasil.” (pp. 12-13). Uma proposta que será verificada a partir do alcance do quantitativo de vagas e características dos cursos.
Proposta informativa - não verificável	“É indispensável formar uma equipe coesa, com gente competente. E não com critério partidário ou de apadrinhamento, esse mesmo critério que está destruindo a eficácia da ação governamental no Brasil.” (p. 12). É uma proposta relacionada à formação da sua equipe de governo, mas não há condições claras para a verificabilidade da coesão e competência da equipe escolhida.

Tabela 05 - Exemplos de sentenças (Dilma 2014)

Categoria analítica	Exemplo (página) e justificativa da categorização
Sentença retórica	“Para os cidadãos brasileiros, o necessário para o futuro mudou porque o patamar de exigências passou a ser outro: não querem mais o mínimo necessário para viver, mas o máximo possível para que mantenham o seu poder de consumo e possam acenar para seus filhos com vidas melhores que as deles.” (p. 3). Reflete uma opinião acerca do desejo dos brasileiros.

Proposta informativa - verificável	“Vamos promover novos aprimoramentos na legislação para progressivamente universalizar a cobertura do Simples Nacional e concluiremos esse processo com a implantação da REDESIM.” (p. 16). Estas propostas serão verificadas através da alteração legislativa para a universalização do Simples e da implantação da REDESIM.
Proposta informativa - não verificável	“Neste novo ciclo histórico, realizaremos as reformas fundamentais para que o nosso país se torne desenvolvido e mais justo. Reformas que só se tornaram possíveis depois desses 12 anos de crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social.” (p. 18). Há o compromisso pela realização de “reformas”, no entanto não há como se avaliar quais seriam estas reformas, impedindo-se, assim, a sua verificação.

Tabela 06 - Exemplos de sentenças (Aécio 2014)

Categoria analítica	Exemplo (página) e justificativa da categorização
Sentença retórica	“O Brasil é o 81º colocado em desigualdade de gênero entre 134 nações.” (p. 23). Traz um dado estatístico sobre a realidade brasileira.
Proposta informativa - verificável	“Transformação do Bolsa Família em política de Estado, incorporando-o à Lei Orgânica da Assistência Social e ratificando-o, desta forma, como direito permanente das populações mais vulneráveis social e economicamente.” (p. 9). Esta proposta será verificada a partir da alteração legislativa que inclua o Bolsa Família na Lei Orgânica da Assistência Social.
Proposta informativa - não verificável	“Ajuda à melhoria prisional, com priorização da ocupação com o trabalho.” (p. 16). Texto vago e confuso, não há como identificar qual ato, evento ou indicador representaria o alcance da proposta.

Tabela 07 - Exemplos de sentenças (Bolsonaro 2018)

Categoria analítica	Exemplo (página) e justificativa da categorização
Sentença retórica	“Nos últimos 30 anos o marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo, se uniu às oligarquias corruptas para minar os valores da Nação e da família brasileira.” (p. 8). Reflete uma opinião.
Proposta informativa - verificável	“Reduzir a maioria penal para 16 anos!” (p. 32). A proposta pode ser verificada a partir da alteração legislativa da matéria citada.

Proposta informativa - não verificável	“Isso inclui a alfabetização, expurgando a ideologia de Paulo Freire” (p. 46). Não fica claro que medida seria tomada para “expurgar a ideologia Paulo Freire”.
--	---

Tabela 08- Exemplos de sentenças (Haddad 2018)

Categoria analítica	Exemplo (página) e justificativa da categorização
Sentença retórica	“O pacto constitucional de 1988 foi quebrado pelo golpe de Estado de 2016, de natureza parlamentar, judicial, empresarial e midiática. O <i>impeachment</i> sem crime de responsabilidade da Presidenta Dilma e a prisão política sem crime e sem provas do Presidente Lula romperam os laços que sustentavam o ciclo político da Nova República, cujo pilar era a soberania do voto popular, segundo o qual quem ganha as eleições governa e quem perde vai para a oposição.” (p. 11). Retrata uma avaliação do cenário nacional da época.
Proposta informativa - verificável	“Reforma tributária para, entre outras medidas, isentar de imposto de renda quem ganha até 5 salários mínimos, cobrando mais dos super ricos;” (p. 39). A proposta será verificada através da realização da alteração legislativa com os dois itens citados incluídos.
Proposta informativa - não verificável	“O povo mais pobre voltará ser a grande prioridade no nosso próximo governo.” (p. 17). Não há como definir, a partir da leitura, como poderá ser verificada a prioridade dada ao povo mais pobre no governo.

Em síntese, é possível considerar que os objetivos delimitados para a pesquisa foram alcançados, através da metodologia desenhada. Os seis programas de governo analisados tiveram seu conteúdo classificado entre sentenças retóricas e propostas informativas, o que permitiu a classificação dos programas de José Serra (2010) e Dilma Rousseff (2014) como majoritariamente retóricos e dos programas de Dilma Rousseff (2010), Aécio Neves (2014), Jair Bolsonaro (2018) e Fernando Haddad (2018) como majoritariamente informativos. Ademais, também foram classificadas as propostas informativas entre verificáveis e não-verificáveis, o que foi capaz de levar ao percentual de propostas informativas verificáveis em cada programa de governo, conforme as informações apresentadas na subseção anterior.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de retomar os resultados obtidos e realizar a conclusão da análise empreendida, é importante destacar algumas observações em relação ao trabalho realizado. A primeira diz respeito à plataforma da Justiça Eleitoral onde estão publicados os programas analisados, o DivulgaCand. Durante a etapa de pré-análise, ou seja, de procura e organização dos documentos, foi possível atestar a facilidade de navegação no referido *site*, cujas informações acerca das candidaturas eleitorais estão disponibilizadas de maneira simples e acessível, inclusive em relação às propostas dos candidatos, que são publicadas na integralidade, da forma como foram apresentadas no ato do registro da candidatura.

Esta facilidade permite que não apenas os pesquisadores e trabalhadores das áreas relacionadas à política e às políticas públicas possam ter acesso a estes dados, mas também todos os cidadãos que queiram conhecer as propostas, as eleições passadas, o patrimônio declarado, dentre outras informações dos que disputam um mandato eletivo.

A segunda observação ocorre sobre os documentos apresentados pelos candidatos que foram ao segundo turno nas três eleições analisadas. Apenas um candidato (Fernando Haddad em 2018) apresentou um documento definitivo com propostas para o seu governo, definição que corresponde àquela apresentada sobre o programa de governo. Três documentos (os programas de Dilma Rousseff em 2010 e 2014 e de Aécio Neves em 2014) eram diretrizes para o plano de governo, ou seja, provisórios, já que os candidatos apresentaram à Justiça Eleitoral uma versão preliminar com a menção a um programa definitivo que seria elaborado posteriormente. No entanto, na plataforma do TSE constavam apenas as versões preliminares.

O programa de Jair Bolsonaro em 2018, intitulado “proposta de plano de governo” também era provisório, mas não fazia menção a um documento definitivo posterior. O programa do candidato Bolsonaro, cabe citar também, se diferencia dos demais por não estar escrito no formato convencional, de texto corrido, mas sim de uma apresentação de *slides*, com predominância de tópicos curtos e imagens. Já o

documento apresentado por José Serra em 2010 era, na verdade, o apanhado de dois discursos realizados pelo candidato.

Cabe destacar a menção que dois dos documentos analisados fazem a determinação da Lei 12.034/2009, que obriga a apresentação das propostas de governo pelos candidatos ao Executivo. O programa de José Serra em 2010 informa que os diagnósticos, visões e propostas presentes nos dois discursos transcritos em seu documento estão “atendendo a determinação legal” (p. 1). Já o texto apresentado pelo candidato Aécio Neves inicia com: “Nos termos da legislação eleitoral em vigor” (p. 1).

Em relação ao formato do texto, percebeu-se que o documento apresentado pela candidatura de José Serra, o único a ter a forma de discursos, possui um percentual de propostas informativas muito inferior aos demais, pois somente 29,36% das sentenças eram propostas informativas. Destas, apenas 12,5% eram propostas verificáveis. Se excluirmos este programa e considerarmos apenas os outros cinco documentos, intitulados “plano de governo”, “diretrizes para o plano de governo” ou “proposta de plano de governo”, teremos uma média de propostas informativas de 73,84% das sentenças totais, um aumento de 7% em relação à média de todos os programas analisados.

No entanto, mesmo considerando-se todos os programas, inclusive o de José Serra, temos uma média de 66,43% de propostas informativas num universo médio de 332,83 sentenças totais. Já a mediana dos programas aponta para 69,3% de propostas informativas dentre 218,5 sentenças totais. De maneira isolada, apenas dois programas tiveram um percentual maior de sentenças retóricas: o de Dilma em 2014, com 51,65%, e o de José Serra em 2010 com 70,64% de sentenças retóricas. O programa da candidata petista é considerado majoritariamente retórico por uma pequena margem, de apenas 1,65% das sentenças, o que aponta para uma discrepância maior apenas do programa de José Serra, cujo formato atípico foi mencionado anteriormente e não foi utilizado por nenhum outro candidato analisado.

Mesmo as propostas não-verificáveis, ainda que indesejáveis, em razão das incertezas do seu cumprimento, são capazes de fornecer alguma orientação acerca das políticas públicas. No entanto, o ideal seria que fossem secundárias no universo das propostas informativas, o que não ocorreu nas análises realizadas. Dos programas analisados, apenas os de Aécio Neves em 2014 e Fernando Haddad em

2018 possuíam maioria de propostas verificáveis. Considerados todos os programas analisados, a média de verificabilidade das propostas foi de 42,24% e a mediana foi 40,93%.

É evidente que um programa de governo, conforme apresentado na revisão de literatura, pode apresentar outras sentenças que não propostas informativas, especialmente para a apresentação de posicionamentos históricos e ideológicos, problemas públicos e diagnósticos de setores da administração pública e da sociedade. Todavia, sua função primária é a de apresentar propostas para um eventual governo do candidato que o apresenta, como forma de dar uma orientação ao eleitor e ao futuro governo de como se darão os processos de formação da agenda, formulação, decisão, implementação, continuidade e extinção de políticas públicas.

Portanto, reforça-se a tese construída durante a revisão de literatura, de que um programa com presença majoritária de propostas informativas, principalmente verificáveis, é capaz de orientar e subsidiar as políticas públicas de um futuro governo. Mais do que isso, torna-se uma ferramenta para a cobrança, por parte da sociedade, do cumprimento dos compromissos assumidos. Um programa majoritariamente retórico é, além de confuso para que o eleitor tome uma decisão com base nas políticas que podem vir a ser empreendidas num possível governo, um possível descumprimento da legislação eleitoral, na nossa interpretação. A Lei 12.034/2009 exige que, no ato do registro, os candidatos ao Executivo apresentem as suas propostas, o que denota a exigência da apresentação de propostas informativas, mesmo que circundadas ou introduzidas por sentenças retóricas, de forma coadjuvante.

Alcançados os objetivos definidos para a pesquisa, considera-se também respondida a pergunta que a deu origem. Com exceção do programa de José Serra e de Dilma Rousseff em 2014, os programas analisados são majoritariamente informativos, com destaque para os programas de Aécio Neves (93,65%) e Fernando Haddad (88,6%). O programa da candidatura à reeleição de Dilma, em 2014, possui um percentual de 48,35% de propostas informativas, o que quase lhe deu a condição de programa informativo. Na média e na mediana, os programas analisados possuem mais de dois terços de propostas informativas, e foi percebida uma tendência de crescimento do índice de propostas informativas e de propostas verificáveis eleição após eleição, como já mencionado. Assim sendo, é possível concluir que,

majoritariamente, os programas de governo analisados são capazes de orientar ou de fornecer *inputs* para as políticas públicas do governo eleito, ainda que não sejam considerados instrumentos adequados de acompanhamento e exigibilidade por parte da sociedade, dada a presença ainda minoritária das propostas verificáveis.

É importante mencionar também que não foi percebido indício de relação entre o índice de propostas informativas ou de verificabilidade das propostas e o êxito eleitoral dos candidatos. Quando analisados os programas dos três candidatos eleitos, tanto as médias quanto as medianas destes índices são ligeiramente menores. Provavelmente (o que só pode ser verificado por meio de um outro estudo científico) o eleitorado ainda não se baseia fortemente no conteúdo dos programas de governo dos candidatos para a decisão do voto, o que, entre outros fatores, pode se dar em razão do desconhecimento da publicação dos programas no site DivulgaCand, da extensão demasiada dos documentos e da desorganização das propostas, que em sua maioria não aparecem organizadas em tópicos e sim em parágrafos corridos, muitas vezes separadas de outras propostas apenas por uma vírgula ou conjunção aditiva.

Não foram encontradas grandes dificuldades durante a realização desta pesquisa, uma vez que o objeto da pesquisa, materializado na plataforma do TSE e nos documentos dos programas, estava acessível. As principais limitações se deram na escassez de trabalhos semelhantes sobre a realidade brasileira e sobre programas de governo, o que foi superado com a estruturação do referencial teórico, especialmente com a pesquisa de Diniz e Oliveira (2020), que foi a principal base para os conceitos de propostas informativas e propostas verificáveis, o cerne deste trabalho. A definição das categorias analíticas também não teria sido possível sem o suporte do referencial teórico, em especial do trabalho supracitado.

As contribuições deste trabalho, bem como as sugestões de agenda dele decorrentes se dão em dois eixos, o acadêmico e o político. Academicamente, tem importância a realização de uma pesquisa acerca da temática dos programas de governo e da sua relação com as políticas públicas governamentais, que, como já foi dito, é escassa sobre casos nacionais. Politicamente, este trabalho se coloca como instrumento de análise, crítica e base para o aprimoramento democrático, por meio da consolidação da legislação eleitoral e adoção dos programas de governo como verdadeiras ferramentas de orientação das políticas públicas do possível governo do

candidato, além de insumo para a exigibilidade, por parte da população, de seus movimentos, da mídia e da oposição, dos compromissos que foram assumidos.

Em termos de agenda de pesquisa, espera-se que os assuntos, questionamentos e resultados aqui apresentados contribuam para o empreendimento de novas investigações acerca dos programas de governo no caso brasileiro, especialmente: (i) com a ampliação do universo de análise, expandindo-o para todas as candidaturas e inclusive para os outros níveis federativos; (ii) com a comparação entre os programas de governo dos candidatos eleitos e as ações efetivadas durante o governo, de forma a verificar o cumprimento das propostas feitas; (iii) com a percepção do eleitorado acerca da relevância das propostas e dos planos de governo para a decisão do voto e para a cobrança de ações aos governantes.

Na seara política, faz-se necessário um aprimoramento da legislação eleitoral acerca dos programas de governo, com pelo menos as seguintes inclusões: (i) definição de um percentual mínimo de propostas informativas dentre as sentenças do texto do programa; (ii) obrigatoriedade ou definição de um percentual mínimo de propostas verificáveis, especialmente com definição de prazos, valores, fontes de recurso e atores envolvidos ou beneficiários; (iii) obrigatoriedade legal do cumprimento das propostas feitas, com a criação de mecanismos de transparência e controle social do cumprimento dos programas de governo, bem como de exigibilidade por parte da população do cumprimento de promessas feitas no programa de governo; (iv) incentivo, por meio de campanhas e de ações educativas, da pesquisa, por parte do eleitorado, dos programas de governo dos candidatos.

Conclui-se que os programas de governo, ainda que obrigatórios apenas a partir de 2010, já se constituem como ferramentas de orientação e subsídio para a criação, continuidade e extinção de políticas públicas e decisões governamentais no Brasil. Mesmo com o índice de verificabilidade das propostas ainda ao redor de 40% das propostas, o que dificulta o controle social e a exigibilidade do cumprimento das propostas, os programas são, em sua imensa maioria, majoritariamente informativos, ou quase isso, em um dos casos. São ferramentas importantíssimas para a consolidação e o aprofundamento da democracia brasileira, no âmbito eleitoral, e para a previsibilidade e qualificação das políticas públicas, na seara administrativa. Seu aprimoramento depende de um esforço conjunto da academia, da classe política e

também da sociedade, a principal destinatária das propostas contidas nos programas, de onde emerge o poder político e para onde se destinam as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, vol.3, n. 2, julho/dezembro 2015, p. 12-42.
- ALMEIDA, R. Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos estudos**, CEBRAP, São Paulo, v. 38, n. 01, p. 185-213, jan-abr 2019.
- ALVES, M.; LIMA, B. Campanhas e legislação eleitoral: análise da “minirreforma” no contexto das eleições municipais brasileiras de 2016. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 9, n. 1, 2018.
- AMARAL, O. E.; RIBEIRO, P. F. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 23, n. 56, dez. 2015, pp. 107-123.
- ARQUER, M. O voto em Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 3, p. 415-440, 2013.
- BAPTISTA, E. A.; ROSSINI, P.; OLIVEIRA, V. V.; STROMER-GALLEY, J. A circulação da (des)informação política no WhatsApp e no Facebook. **Revista do PPGCOM – UFJF**, v. 13, n. 3, p. 29-46, set./dez. 2019.
- BORBA, F.; S., DUTT-ROSS. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e a formação da opinião pública na eleição presidencial de 2018. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., p. 851-877, 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.034, 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 1965 - Código

Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano CXLVI, n. 187, 30 de setembro de 2009. Seção 1, pp. 1-2.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. 151 p.

CENTENO, A. R.; BRINGHENTI, T. F. S. Os presidencialistas no debate ideológico: análise de conteúdo dos programas econômicos nas eleições de 2018. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., p. 822-850, 2021.

COELHO, A. L.; MENDES, M. A sofisticação do neogolpismo: dos protestos de 2013 à destituição de Dilma Rousseff. **Sul Global**, Rio de Janeiro, v. 1. n. 1, p. 212- 232, 2020.

CREMONESE, D. Política on-line: a utilização do Twitter como ferramenta de capital social nas eleições presidenciais de 2010. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 15, n. 1, p. 135-149, jan./jun. 2012. DOI: 10.5216/sec.v15i1.20679

DINIZ, S.; OLIVEIRA, L. Programas de governo e promessas de campanha. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, 2020.

EZEQUIEL, V. Promessas de campanha : espetacularização da questão social na eleição presidencial brasileira de 2010 **Colección**, Buenos Aires, n. 23, pp. 135-153, 2013.

FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H.; JORGE, V. L. Estratégias de persuasão eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, vol. IV, nº 3, Novembro, p.182-203, 1997.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FORTES, A; FRENCH, J. A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 24, n. 1, PP. 201-228.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

G1. Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>>. Acesso em: 20 Setembro 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

HARMEL, R. (2016). The hows and whys of party manifestos. Some guidance for a cross-national research agenda. **Party Politics**, 24 (3), pp. 229-239.

JACOB, C. R.; HEES, D. R.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. A eleição presidencial de 2010 no Brasil: continuidade política e estabilidade na geografia eleitoral. **Alceu**, v. 12, n.23, jul./dez. 2011, pp. 189 a 229.

JESUS, G. S. **O processo eleitoral brasileiro de 2018 sob um olhar da análise de discurso: entre a prisão de Lula e o atentado a Bolsonaro, legitimidade e democracia em disputa na imprensa**. Tese (doutorado em Letras), Universidade Federal de Sergipe, 2022, 216 f.

JUNIOR, E. B. OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O; L. SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v.20, n.44, p.36-51/2021.

JÚNIOR, J. F.; SASSARA, L. O. O terceiro turno de Dilma Rousseff. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 176-185, dez 2016

KINZO, M. D. Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política. **Política e Sociedade**, n. 2, p. 11-21, abr 2003.

LIMONGI, Fernando. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998.

LINS, J. R. G. **Considerações constitucionais acerca da exigibilidade das promessas de campanha eleitoral no cenário jurídico-social contemporâneo brasileiro**. Orientadora: Prof^a. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa. 2018. 72 p. Monografia (bacharelado) – Graduação em Direito, Departamento de Ciência Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campus Sousa/PB. 2018.

MENDES, G. G. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 49, n. 1, p.253-278, mar./jun. 2018.

MERCURI, K.; LIMA LOPES, R. Discurso de ódio em mídias sociais como estratégia de persuasão popular. **Trab. Ling. Aplic.**, Campinas, n. 59.2, p. 1216-1238, mai./ago. 2020.

NEVES, A. F. F. **Responsabilidade de agentes políticos em face da falibilidade das promessas eleitorais: campanha presidencial de 2014**. Orientador: Prof. Doutor Hector Valverde Santana. 2017. 362 p. Tese de Doutorado - pós-graduação em Direito, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília/DF. 2017.

- OLIVEIRA, Cristiano Lessa. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. **Travessias** (UNIOESTE, Online). Cascavel: UNIOESTE, 2009.
- PIRES, V.; SILVA, S.; FONSECA, S.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(3), jul-set 2014, 110-126.
- Quem somos - Rede Nossa São Paulo. Rede Nossa São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/quemsomos/>>. Acesso em: 20 Setembro 2022.
- RIBEIRO, P. J. F. Campanhas eleitorais em sociedades midiáticas: articulando e revisando conceitos. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 22, p. 25-43, jun. 2004.
- Royed, T. (1996) Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. **British Journal of Political Science**, 26 (1), pp. 45-80.
- RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130p.
- SAMPAIO, D. Campanhas tradicionais ou modernas? Estratégias de gastos nas eleições municipais de 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 36, nº 105, 2021.
- SCHEFFER, M.; BAHIA, L. A saúde nos programas de governo dos candidatos a presidente da República do Brasil nas eleições de 2014: notas preliminares para o debate. **Faces de Clio**, Juiz de Fora, v. 2, n. 3, jan/jun 2016.
- SENADO FEDERAL. Os avanços e as crises do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/30/os-avancos-e-as-criSES-do-primeiro-mandato-de-dilma-rousseff>>. Acesso em: 20 Setembro 2022.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 51, Número 202, abr./jun. 2014, pp. 43-57.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgacandcontas**. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/>>. Acesso em: 21 abril 2022.

ZANINI, H. **O ano em que a esquerda perdeu as ruas: crise do governo Dilma em 2015**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.