

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PAULO CESAR DOS SANTOS GREGORIO

**RESPONSIVIDADE E RESPONSABILIDADE NO PRESIDENCIALISMO
BRASILEIRO (1995-2022)**

São Carlos, 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PAULO CESAR DOS SANTOS GREGORIO

**RESPONSIVIDADE E RESPONSABILIDADE NO PRESIDENCIALISMO
BRASILEIRO (1995-2022)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de São
Carlos (UFSCar, campus São Carlos), para obtenção
do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro

São Carlos, 2025.

DEDICATÓRIA

À Juscelia Ferreira dos Santos, minha amada e querida mãe, exemplo de vida. À Maria Eunice Ferreira dos Santos, madrinha e modelo de determinação. À Antônio Valdemir Pavão, pai e amigo, por seu apoio irrestrito. Às minhas saudosas avós, Ana Barbosa Damasceno e Geni Ferreira Rocha. E, em amor eterno, ao meu tio Carlos Alberto Ferreira.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação do Ministério da Educação (MEC) pelo financiamento da parte inicial da pesquisa que resultou nesta tese de doutorado. O apoio da Fundação foi fundamental para o êxito inicial da pesquisa.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio e fomento da pesquisa que resultou nesta tese de Doutorado em Ciência Política. O apoio da Fundação detém papel fundamental ao êxito e evolução da tese.

Ao Professor Pedro José Floriano Ribeiro, meu orientador ao longo de seis anos, desde o início do mestrado até o final deste ciclo, por acreditar no projeto mesmo quando se tratava de um esboço, por seu apoio constante e, sobretudo, por compartilhar seu conhecimento, o qual foi essencial para o aperfeiçoamento da pesquisa.

À Professora Simone Diniz, por sua amizade e apoio recorrente ao trabalho, por sua disposição à realização de estudos em parceria, pelas inúmeras sugestões que foram primordiais à qualidade da tese, e cuja participação foi fundamental à realização da qualificação.

À Professora Gabriela da Silva Tarouco pela participação e apoio contínuo em minha jornada de pós-graduação, cujas recomendações foram primordiais ao progresso da pesquisa.

À Professora Mariana Batista pelo aceite e participação como membro titular do exame de Defesa de Doutorado, cujas recomendações foram essenciais para assegurar robustez à tese.

Ao Professor Gabriel Casalecchi pela participação como membro titular do exame de Defesa de Doutorado, cujas recomendações foram primordiais ao ajuste final da pesquisa.

À Professora Ruth Berins Collier, cujas recomendações contribuíram substancialmente para ajustes no desenho de pesquisa e consolidação da modelagem empírica adotada no estudo.

A todo o corpo docente do PPG-Pol pelo apoio, treinamentos e ensinamentos. Sobretudo aos parceiros do grupo de pesquisa vinculado à mesma orientação: Fabiana Souza, Filipe Faeti, Pedro Paulo, Nayara Albrecht e Vinícius Silva.

À minha família, em especial aos meus irmãos Julia Pavão e Rafael Pavão, pelo apoio constante. Reiterando sempre o apoio mútuo e irrestrito à cada nova conquista. Aos amigos cujo auxílio foi fundamental ao doutorado. Especialmente à Flávio Contrera, companheiro, professor e parceiro de longa data em projetos acadêmicos, por seu apoio irrestrito.

Aos amigos André Eiras, Barbara Lima, José Augusto, Bruna Quinzan, Daniele Mesquita, Emmanuel Moralez, Guilherme Vuitik, Juliana Rosim, Val Silveira e William Gallo.

FAPESP

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Processo 2021/01377-7.

RESUMO

Partindo da premissa de que os partidos políticos tendem, em alguma medida, a implementar no governo as políticas defendidas durante o pleito eleitoral, esta tese tem por objetivo mensurar os efeitos da composição da coalizão governista e do tempo de mandato sobre a capacidade do partido na presidência do Brasil de acomodar a tensão estrutural entre responsabilidade e responsividade. A responsividade é concebida como um processo de tradução programática, por meio do qual as políticas implementadas no mandato correspondem às promessas eleitorais, que refletem as preferências do eleitorado. A reponsabilidade, por sua vez, é entendida como a obrigação dos governantes de prestar contas e justificar suas ações perante públicos diversos, especialmente em contextos de restrições institucionais e econômicas. A investigação abrange o período de 1995 a 2022, contemplando os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Para tanto, adota-se uma abordagem metodológica mista, que combina técnicas qualitativas de Análise de Conteúdo, aplicadas aos manifestos partidários e peças do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), com modelagem estatística por regressão Binomial Negativa, apropriada à natureza discreta e superdispersa dos dados. Foram estimados seis modelos econométricos: dois voltados à frequência geral de ações responsivas e responsáveis; e quatro às subdimensões da responsabilidade: *social*, *internacional*, *político-fiscal* e *outras*. Os resultados revelam padrões convergentes entre responsividade e responsabilidade, destacando-se três achados principais: (1) presidentes em primeiro mandato tendem a emitir menos ações normativas justificadas em ambas as dimensões, sugerindo um padrão de cautela estratégica; (2) maior coalescência da coalizão está associada a menor produção normativa, apontando que arranjos institucionais mais estáveis priorizam a manutenção do *status-quo* em detrimento à reformas políticas; e (3) a heterogeneidade ideológica da base governista aumenta o volume de ações justificadas, indicando maior esforço de legitimação normativa por parte do Executivo. Essas evidências indicam que a atuação presidencial não resulta apenas de orientações ideológicas ou de pressões públicas, mas de uma engenharia institucional complexa, que articula barganhas programáticas, custos de coordenação e estratégias de governabilidade em contextos multipartidários.

Palavras-Chave: Brasil; Eleições; Promessas; Responsabilidade; Responsividade.

ABSTRACT

GREGORIO, P. C. *Responsiveness, and responsibility in the Brazilian presidential system (1995-2022)*. 2025. 210 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos-SP, 2025.

Assuming the premise that political parties expected to implement in government, at least partially, the policies advocated during the electoral campaigns, this dissertation aims to assess the effects of coalition's composition and presidential term length on governing party's capacity to accommodate the structural tension between responsiveness and responsibility in Brazil. The investigation covers the period from 1995 to 2022, encompassing the administrations of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer, and Jair Bolsonaro. A mixed-methods approach is employed, combining qualitative content analysis of party manifestos and televised campaign broadcasts (*Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE*) with statistical modeling via Negative Binomial Regression (NB), suitable for discrete and overdispersed data. Six econometric models were estimated: two focusing on the overall frequency of responsive and responsible actions, and four addressing the specific subdimensions of responsibility – namely, social, international, fiscal-political, and other categories. The empirical findings reveal convergent patterns between responsiveness and responsibility, highlighting three key results: (1) presidents serving their first term are less likely to issue normatively justified actions in either dimension, suggesting a pattern of strategic caution; (2) greater coalition cohesion is systematically associated with lower levels of normative production in both dimensions, indicating that more stable arrangements prioritize institutional maintenance over programmatic innovation; and (3) ideological heterogeneity within the governing coalition exerts a positive effect on the volume of justified actions, supporting the hypothesis that plural coalitions require increased normative legitimation efforts by the Executive. These findings suggest that presidential behavior is not solely driven by ideological orientation or public pressure, but rather emerges from a complex institutional architecture involving programmatic bargaining, coordination costs, and adaptive strategies of governance within multiparty contexts.

Key words: Brazil. Elections. Policy Promises. Responsibility. Responsiveness.



Relatório de Defesa de Tese

Candidato: Paulo Cesar dos Santos Gregorio

Aos 05/08/2025, às 09:30, realizou-se na Universidade Federal de São Carlos, nas formas e termos do Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, a defesa de tese de doutorado sob o título: Responsividade e responsabilidade no presidencialismo brasileiro (1995-2022), apresentada pelo candidato Paulo Cesar dos Santos Gregorio. Ao final dos trabalhos, a banca examinadora reuniu-se em sessão reservada para o julgamento, tendo os membros chegado ao seguinte resultado:

Participantes da Banca

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
Profa. Dra. Simone Diniz
Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco
Profa. Dra. Mariana Batista da Silva
Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi

Função	Instituição	Conceito	Resultado Final
Presidente	UFSCar	_____	_____
Titular	UFSCar	_____	
Titular	UFPE	_____	
Titular	UFPE	_____	
Titular	UFSCar	_____	

Parecer da Comissão Julgadora*:

Encerrada a sessão reservada, o presidente informou ao público presente o resultado. Nada mais havendo a tratar, a sessão foi encerrada e, para constar, eu, Pedro José Floriano Ribeiro, representante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, lavrei o presente relatório, assinado por mim e pelos membros da banca examinadora.

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro

Representante do PPG: Pedro José Floriano Ribeiro

Profa. Dra. Simone Diniz

Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Pedro José Floriano Ribeiro, Simone Diniz, Gabriela da Silva Tarouco, Mariana Batista da Silva, Gabriel Ávila Casalecchi e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ao) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro

() Não houve alteração no título () Houve alteração no título. O novo título passa a ser:

Observações:

- a) Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.
b) Para gozar dos direitos do título de Mestre ou Doutor em Ciência Política, o candidato ainda precisa ter sua dissertação ou tese homologada pelo Conselho de Pós-Graduação da UFSCar.



Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado do candidato Paulo Cesar dos Santos Gregorio, realizada em 05/08/2025.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro (UFSCar)

Profa. Dra. Simone Diniz (UFSCar)

Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco (UFPE)

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva (UFPE)

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi (UFSCar)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema analítico para classificação de promessas eleitorais.....	92
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de ações responsivas e responsáveis (1995-2022)	143
Gráfico 2 - Frequência de ações responsivas e responsáveis por mandato	149
Gráfico 3 - Efeitos exponenciados do Modelo 1 (Responsividade)	153
Gráfico 4 - Efeitos diferenciais de ICC e IHC (Modelo 1)	156
Gráfico 5 - Efeitos exponenciados do Modelo 2 (Responsabilidade)	159
Gráfico 6 - Efeitos diferenciais de ICC e IHC (Modelo 2)	161
Gráfico 7 - Frequência de ações responsáveis distribuídas por mandato	165

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia das promessas eleitorais verificáveis segundo Royed (1996).....	90
Quadro 2 - Principais abordagens empregadas na análise da congruência	113
Quadro 3 - Identificação dos segmentos codificados e candidaturas à presidência	119
Quadro 4 - Exemplos da categorização do banco de dados	132
Quadro 5 - Modelo explicativo das posições presidenciais.....	138
Quadro 6 - Características estruturais do Índice de Coalescência da Coalizão (ICC)	140
Quadro 7 - Características estruturais do Índice de Heterogeneidade da Coalizão (IHC)	140
Quadro 8 - Descrição das variáveis de tempo de mandato.....	145
Quadro 9 - Descrição das variáveis ICC e IHC.....	147
Quadro 10 - Descrição das variáveis de contexto político-econômico	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de iniciativas legislativas do Poder Executivo federal.....	121
Tabela 2 - Distribuição das ações responsivas e responsáveis (1995-2022)	142
Tabela 3 - Estatísticas descritivas das variáveis dependentes para cada modelo	144
Tabela 4 - Frequência de valores zero nas variáveis dependentes	144
Tabela 5 - Condicionantes das ações responsivas (Modelo M1).....	152
Tabela 6 - Condicionantes das ações responsáveis (Modelo M1).....	158
Tabela 7 - Estatísticas de ajuste dos modelos nas subdimensões de responsabilidade	165
Tabela 8 - Coeficientes estimados nas subdimensões de responsabilidade (M3, M4, M5, M6)	166

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	RESPONSIVIDADE PARTIDÁRIA E MUDANÇAS POLÍTICAS.....	16
2.1	Fundamentos teóricos da representação responsiva	16
2.2	Responsividade como expressão de congruência política.....	23
2.3	A dimensão ideológica na representação democrática.....	34
2.4	Estabilidade partidária: <i>issue ownership</i> , ideologia e comportamento eleitoral.....	41
2.5	A relação entre representação substantiva e responsividade efetiva	50
2.6	Contestação política como mecanismo de responsividade	54
3	RESPONSABILIDADE E ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO EXECUTIVO.....	57
3.1	Articulação conceitual entre representação, responsividade e responsabilidade	57
3.2	Dilemas contemporâneos da representação democrática	66
3.3	Construção da agenda governamental e o cumprimento de promessas eleitorais.....	74
3.4	A cadeia de responsividade como indutora de responsabilidade governamental.....	78
4	FONTES EMPÍRICAS PARA A ESTIMAÇÃO DE PROMESSAS ELEITORAIS.....	89
4.1	Definição operacional de promessa verificável	89
4.2	Manifestos de campanha como instrumento programático	94
4.3	O HGPE como instrumento discursivo e representacional	99
4.4	O dilema da agenda: preferências, retórica eleitoral e promessas efetivas	107
5	FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS E DECISÕES EMPÍRICAS	112
5.1	Material, métodos e procedimentos analíticos.....	115
5.2	Caracterização dos dados primários utilizados.....	117
5.2.1	<i>Manifestos Eleitorais e o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)</i>	118
5.2.2	<i>Proposições legislativas do Poder Executivo</i>	120
5.3	<i>Inserção internacional e validação do modelo analítico</i>	122
6	MODELO ANALÍTICO E OPERACIONALIZAÇÃO EMPÍRICA	125
6.1	Protocolo de análise dos dados e critérios classificatórios.....	128
6.2	Etapas de operacionalização e categorização normativa	135
6.2.1	<i>Indicadores de responsividade e responsabilidade</i>	136
6.2.2	<i>Índices de proporcionalidade (ICC) e de heterogeneidade (IHC) da coalizão</i>	139
6.3	Modelo econométrico e técnicas estatísticas empregadas	141
7	RESULTADOS EMPÍRICOS E INTERPRETAÇÕES ANALÍTICAS	149
7.1	Modelo 1: determinantes da responsividade normativa	151
7.2	Modelo 2: determinantes da responsabilidade institucional	157
7.3	Modelos 3 a 6: efeitos sobre as subdimensões de responsabilidade	163

8	CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS DE PESQUISAS FUTURAS	171
	BIBLIOGRAFIA.....	177
	APÊNDICE.....	201
	Apêndice A – Ilustração do banco operacional de <i>Political Actions</i>	201
	Apêndice B – Análise temática das iniciativas legislativas do Poder Executivo	202
	Apêndice C – Análise temática das categorias específicas.....	204
	ANEXO	210
	Anexo 1 - Variáveis de efeito sobre o grau de coerência partidária.....	210
	Anexo 2 - Preferências dos eleitores conforme modelos analíticos.....	211

1 INTRODUÇÃO

Uma das questões mais centrais que perpassam o debate sobre a representação política nas democracias contemporâneas refere-se à capacidade de compreender se, e em que medida, os partidos políticos captam e respondem às demandas sociais expressas pelo eleitorado. O nexo representativo – compreendido como relação causal substantiva, ou vinculação efetiva, entre representantes e representados – constitui, desde os clássicos da teoria democrática, condição *sine qua non* da legitimidade do regime (THOMASSEN, 1994, 2014; BUDGE *et al.*, 2001). Tal vínculo, cuja efetividade e constância definem a solidez do processo representativo, revela-se “inevitavelmente por meio e através dos partidos políticos” (SARTORI, 1968, p. 471).

Durante o período eleitoral, os candidatos atuam como porta-vozes de suas legendas, incumbidos de apresentar um conjunto variado de propostas que reflita tanto as orientações programáticas e identitárias do partido quanto as reivindicações e expectativas imediatas do eleitorado (DAHL, 1961; BIRCH, 1964; PITKIN, 1967). Após as eleições, contudo, o processo decisório que define quais políticas serão efetivamente implementadas – isto é, a conformação da agenda governamental – passa a ser guiado por uma lógica dual: de um lado, a exigência de responsabilização eleitoral, que implica coerência entre promessas e ações; de outro, a busca pela manutenção do poder, que impele os partidos a calibrar decisões estratégicas no governo (ALDRICH; SULLIVAN; BORGIDA, 1989; ALDRICH, 2011; BUDGE, 2015)¹. Dessa tensão decorre a expectativa de que as políticas públicas conduzidas pelo Executivo expressem, ainda que parcialmente, a correspondência entre compromissos eleitorais e práticas governamentais (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; MÜLLER, 2019; NAURIN *et al.*, 2020).

O Poder Executivo vem se tornando cada vez mais complexo: o número de ministérios e de partidos na coalizão se eleva a cada nova gestão, e as coligações frequentemente reúnem legendas ideologicamente heterogêneas (BATISTA, 2014). Como destacam Martin e Vanberg (2011), partidos em coalizão governam juntos, mas disputam eleições de forma independente, de modo que cada legenda preserva preferências e interesses próprios. Ao serem incluídos no governo por meio do controle de ministérios, os partidos buscam influência e recursos que potencialmente reorientam decisões governamentais. Conforme avalia Batista (2018), além de garantir apoio legislativo ao presidente, a distribuição de portfólios oferece benefícios diretos aos partidos da base, o que levanta questões sobre seus efeitos na formulação das políticas.

¹ Downs (1999), principal referência da Teoria da Escolha Racional ressalta que o aspecto mais significativo dos partidos políticos é que eles formulam políticas para ganhar eleições, cuja ideologia é o instrumento ao poder.

Ao investigar esse cenário no contexto do presidencialismo brasileiro, questionamos: ***Qual o efeito da composição da coalizão e do tempo de mandato sobre a responsividade e a responsabilidade do partido na presidência?*** O alinhamento entre compromissos eleitorais e ação governamental constitui um indicador-chave da qualidade da representação política, pois se vincula diretamente ao nível de responsividade dos representantes às demandas dos cidadãos (DAHL, 2015). Partimos da premissa de que os partidos são, em alguma medida, responsivos às demandas e reivindicações sociais (DAHL, 2015). Por conjectura, pressupomos a existência de um certo grau de congruência entre as promessas eleitorais da candidatura vencedora e as políticas públicas implementadas no governo.

Dada a multiplicidade de atores e condicionantes que atravessam a competição eleitoral e a gestão pública, a representação política, em definição substantiva², deve ser compreendida como um processo dinâmico, permanentemente negociado entre os atores governamentais, no qual se articulam mandatos ideológicos, programas eleitorais e práticas de responsabilidade político-institucional (PETROCIK, 1996; BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a, 2014b; DALTON, 2020; KATZ, 2020).

Em contribuição teórica fundamental, Peter Mair (2013a, 2013b) observa que, sob as atuais condições de globalização e interdependência institucional, os partidos têm enfrentado crescentes dificuldades para conciliar responsividade e deveres institucionais de governo³. Em termos práticos, a capacidade representativa tende a se diluir diante da crescente complexidade das demandas impostas à ação governamental, tais como ajustes fiscais, expansão de políticas sociais, gastos emergenciais e a observância de padrões responsáveis de governança, expressos no cumprimento de regras institucionais e de acordos internacionais – fatores cujos efeitos permitem reconfigurar prioridades e limitar a execução da agenda (MAIR, 2013, 2014; KATZ; MAIR, 2018; MÜLLER, 2019, 2020; NAURIN *et al.*, 2020).

Para atender às múltiplas exigências que estruturam a representação política no contexto contemporâneo, os governantes precisam equilibrar três dimensões centrais: (1) a fidelidade às diretrizes ideológicas e às prioridades estabelecidas pelo partido que representa (PETROCIK, 1996, *et al.*, 2003; ROHRSCHEIDER; WHITEFIELD, 2009); (2) o cumprimento de acordos e compromissos formulados em campanha (THOMSON, 2001; THOMSON; NAURIN, 2010; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019); e (3) a responsabilidade institucional, que envolve a

² Representação substantiva se estabelece por “representar conforme interesses substantivos dos representados” (MANSBRIDGE, 1999, p. 630), que prevê um mandato popular, legitimado pelos cidadãos (PITKIN, 1967).

³ O argumento de Peter Mair retoma o dilema teórico apresentado por Sartori (1976), segundo o qual a tarefa mais fundamental dos partidos seria a combinação de representação política e governo responsável.

continuidade de políticas herdadas e a articulação com atores, instituições e públicos diversos (DAHL, 2015; KATZ; MAIR, 2018; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020). Em linhas gerais, esse arranjo conforma o Modelo do Partido Responsável – ou Modelo do Mandato Partidário –, teorizado no Comitê de Partidos Políticos da APSA (APSA, 1950)⁴.

A estabilidade e a eficácia de um governo, sob tal perspectiva, dependem diretamente da capacidade de lideranças partidárias experientes e legitimadas de moderar a tensão inerente entre ações responsivas – associadas às promessas eleitorais (ASLANIDIS, 2015; MÜLLER, 2019) – e medidas de responsabilidade administrativa – condicionadas por exigências legais ou pressões externas (MANSERGH; THOMSON, 2007; MÜLLER, 2020; DOBBER; VREESE, 2022; SCHNEIDER; THOMSON, 2023). Logo, tanto a formulação programática da campanha quanto as estratégias de implementação da agenda eleitoral permanecem condicionados por variáveis contextuais complexas, que ultrapassam a simples atribuição de crédito ou culpa pela adoção ou rejeição de determinadas políticas públicas (THOMSON, 2001; THOMSON *et al.*, 2017; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; MÜLLER, 2020).

Nesse debate, o conceito de *representação promissória*, tal como formulado por Jane Mansbridge (2003), encontra respaldo teórico nas premissas do Modelo do Mandato Partidário. Essa abordagem reconhece que os partidos eleitos com base em um mandato programático devem sustentar, no exercício do governo, os compromissos assumidos na campanha eleitoral (NAURIN *et al.*, 2020; KLEINE; ARREGUI; THOMSON, 2022; SCHNEIDER; THOMSON, 2023). A representação por mandato pressupõe, assim, coexistência entre congruência política e responsabilidade institucional, articulando expectativas de responsividade quanto às barreiras impostas pela prática governamental (MAIR, 2009, 2013a, 2013b; KATZ; MAIR, 2018).

As razões pelas quais os partidos políticos cumprem, ou deixam de cumprir, promessas eleitorais são múltiplas e têm sido objeto de extensa investigação. A literatura demonstra, de modo consistente, que os partidos honram parcela significativa de seus compromissos ao longo do mandato (ROYED, 1996; KLINGEMANN *et al.*, 2006; ARTÉS, 2013a; THOMSON *et al.*, 2017; DUVAL; PÉTRY, 2019; SERRA-SILVA; BELCHIOR, 2020)⁵. Ainda assim, a adoção simultânea de ações pautadas por critérios de responsabilidade e de responsividade tende a ser tensionada por dilemas político e institucionais, expressando-se, muitas vezes, sob o viés de conflito (BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a; LARSEN, 2018; MAIR; THOMASSEN,

⁴ O trabalho de Thomassen (1994, 2012) segue como referência primordial ao sumarizar o modelo.

⁵ Thomson (2001) e os membros do CPPG (2023) têm direcionado esforços para o desenvolvimento de novas ferramentas analíticas visando superar limitações metodológicas identificadas (NAURIN *et al.*, 2020). Pereira (2020) observa que, apesar da ampla variação nos níveis de cumprimento de promessas entre diferentes governos e países, esses índices permanecem empiricamente verificáveis e são cruciais para a avaliação da responsividade.

2018; STOKES, 2018; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; PEREIRA, 2020; GROSSMAN; SLOUGH, 2022).

Diante da dificuldade de conciliar expectativas imediatas do eleitorado com imperativos de responsabilidade institucional, os estudos recentes têm se voltado a um conjunto restrito de variáveis explicativas para compreender a variação nos níveis de cumprimento de promessas⁶. Entre os determinantes mais proeminentes, destacam-se: (i) o tipo de regime; (ii) o sistema de governo; (iii) o contexto macroeconômico vigente durante a legislatura; (iv) as dinâmicas da governança global; e (v) as especificidades programáticas e técnicas inerentes a cada promessa eleitoral (WIARDA; KLINE; WADE, 2018; DÄUBLER; MÜLLER; STECKER, 2019; BERG-SCHLOSSER; BADIE; MORLINO, 2020; SAWARD, 2021; AYALA, 2022).

Partimos, assim, do entendimento de que as eleições constituem mecanismo central na definição da competição programática entre as candidaturas, funcionando como instrumento estratégico de agregação de preferências e de legitimação da agenda de políticas públicas a ser implementada em caso de vitória eleitoral (APSA, 1950; THOMASSEN, 1994; BUDGE *et al.*, 2001, 2015; BENOIT *et al.*, 2016). O avanço de estudos sobre representação democrática, nessa direção, tem contribuído para elucidar como arranjos institucionais em diferentes níveis de governo (MAIR, 2009, 2014) e o poder de influência dos atores políticos afetam a provisão de políticas responsivas e a própria organização da governabilidade (LAVER; SHEPSLE, 1996; MANSERGH; THOMSON, 2007; THOMSON *et al.*, 2017).

Em contextos multipartidários, como no caso do presidencialismo de coalizão brasileiro, o processo legislativo caracteriza-se por uma multiplicidade de atores, regras e condicionantes institucionais que impõem restrições à implementação de políticas, afetando diretamente o grau de responsividade e a estabilidade na gerência do governo (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1991; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, 1999; AMORIM NETO, 2000, 2006; MAINWARING, 2001; BATISTA, 2013, 2014; TAROUCO, 2014; ARAÚJO; FREITAS; VIEIRA, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; BORNSCHIER, 2019; DINIZ; OLIVEIRA, 2020).

Diante disso, o debate contemporâneo converge para a compreensão de que a avaliação da representação democrática não deve ser reduzida a um único indicador. Ao contrário, requer a articulação de múltiplas métricas complementares que, em conjunto, permitam apreender as nuances estruturais do processo representativo – sobretudo no que concerne aos condicionantes

⁶ Destaca-se a contribuição de Belchior *et al.* (2023), cuja pesquisa sintetiza os principais modelos explicativos voltados à análise dos fatores restringem a representação. Por sua vez, um conjunto delimitado de variáveis tem sido analisado (THOMSON *et al.*, 2017; MOURY; FERNANDES, 2018) a partir de sua capacidade de influenciar a congruência e a responsividade dos partidos governistas.

externos (pressões internacionais) e internos (associados ao aparato político-institucional) que impõem restrições substanciais à vinculação entre representantes e representados (POWELL, 2000; MANSBRIDGE, 2003; MAIR; THOMASSEN, 2010). A análise substantiva do vínculo representativo requer, portanto, considerar simultaneamente: (i) a fidelidade aos compromissos formais; (ii) a coerência programática entre os atores políticos; e (iii) a consistência temática entre plataformas eleitorais e agendas governamentais no âmbito do Executivo (PETROCIK *et al.*, 2003; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020; CAREY, 2022).

Embora o debate sobre representação democrática tenha avançado consideravelmente no Brasil, persiste a necessidade de explicar em que medida as ações normativas do Executivo refletem um alinhamento substantivo com as demandas do eleitorado (AMORIM NETO, 2006; FREITAS; MAGALHÃES, 2019; DINIZ; OLIVEIRA, 2020). Nesse sentido, torna-se vital compreender os efeitos e a influência que a lógica priorizada de atuação governamental implica à representação política substantiva e, sobretudo, examinar criticamente como os conceitos de responsividade e responsabilidade têm sido mobilizados e instrumentalizados entre as análises empíricas consolidadas (CARREIRÃO, 2015, 2019; BOLOGNESI; BABIRESKI; MACIEL, 2019; TAROUCO; VIEIRA; MADEIRA, 2022).

A análise dessa tensão estrutural formada entre responsividade e responsabilidade exige, portanto, uma compreensão aprofundada em relação ao papel estruturante – e de influência – desempenhado pelos partidos políticos na mediação entre reivindicações sociais e decisões governamentais (KIM; POWELL; FORDING, 2010; MÜLLER, 2019; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; PAPADOPOULOS, 2020). Para tanto, é fundamental que os conceitos de *responsividade* e *responsabilidade*, sob um viés analítico e operacional, sejam devidamente diferenciados e teoricamente estruturados (POWELL, 2020; LEFKOFRIDI; GIGER, 2020; MELLON *et al.*, 2021; CONTRERA; GREGORIO, 2022).

Para os fins desta pesquisa, centrada no exame e qualificação da representação política caracterizada no sistema brasileiro, é imperativo destacar que os conceitos de *responsabilidade* e *responsividade* são aqui mobilizados com vistas a ampliar o entendimento em relação ao comportamento normativo do Poder Executivo federal – no tocante às ações e às decisões estratégicas que fundamentam sua iniciativa e proposição legislativa ao longo do mandato. A operacionalização empírica de cada conceito, nessa perspectiva, apoia-se em dois parâmetros analíticos consagrados na literatura: (1) a *responsividade* é compreendida como a congruência mensurável entre o conjunto de promessas eleitorais verificáveis do partido governante e suas decisões políticas subsequentes; e (2) a *responsabilidade* é delimitada com base na aderência

as seguintes diretrizes: (i) atendimento a demandas estruturais e interesses de longo prazo dos cidadãos, (ii) observância dos compromissos e reivindicações internacionais assumidas pelo Estado, e (iii) adesão às normas e procedimentos institucionais que regem o sistema político.

A *responsividade* – parâmetro inicial da investigação – é mensurada a partir do conjunto de promessas verificáveis defendidas pela candidatura vitoriosa nas eleições presidenciais (THOMSON, 2001; THOMSON *et al.*, 2017). Essa abordagem insere-se no escopo dos estudos sobre congruência político-partidária, segundo os quais diferentes tipos de conexão eleitoral atuam como fatores determinantes da legitimidade da representação política (CARREIRÃO, 2015, 2019; POWELL, 2020; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020)⁷.

Responsabilidade é um conceito de difícil definição, frequentemente imprecisa, o qual tem sido empregado de formas distintas na literatura especializada em representação política. Para fins de precisão operacional, identificamos três dimensões analíticas centrais, amplamente reconhecidas, que permitem caracterizar sua distinção: (1) *responsabilidade social* (de Estado), entendida como a obrigação dos governos de proverem políticas orientadas ao bem público e às necessidades de longo prazo da sociedade (POWELL, 2004b; BARDI; BARTHOLINI; TRECHSEL, 2014a, 2014b; RUSSO; COTTA, 2020); (2) *responsabilidade internacional*, relacionada à capacidade dos governos de atender às demandas provenientes de atores externos – como organizações internacionais, mercados financeiros e regimes multilaterais (KRIESI *et al.*, 2013; MORLINO; QUARANTA, 2014; KATZ; MAIR, 2018; KARREMANS, 2020; NAURIN *et al.*, 2020); (3) *responsabilidade política*, próxima da noção de *accountability*, pela qual líderes e governos são responsabilizados por outras esferas de governo ou pelo eleitorado, e, em sentido estrito, quando se espera que atuem de forma prudente e consistente com normas e práticas institucionalizadas (BIRCH, 1964; SARTORI, 1976; POWELL, 2020).

Além disso, responsabilidade apresenta uma característica distintiva central em relação ao conceito de responsividade. Enquanto *responsabilidade* remete a forças e constrangimentos não eleitorais – de natureza técnica, econômica ou burocrática – que moldam o comportamento partidário no governo; a *responsividade* depende da pressão eleitoral, do controle institucional e da estrutura da competição política (MAIR, 2014; BARDI; BARTHOLINI; TRECHSEL, 2014a, 2014b; LINDE; PETERS, 2018; NASCIMENTO, 2021). Assim, se a responsividade capta o grau de correspondência entre demandas sociais e ação governamental (MÜLLER,

⁷ Executando uma extensiva revisão da literatura sobre representação, os autores enfatizam dois tipos principais de conexão entre cidadãos e governos: a representação por mandato e a representação por responsabilização.

2019), a responsabilidade deriva da necessidade de equilibrar tais demandas com os limites impostos pela governabilidade democrática (KATZ, 2020; POWELL, 2020).

Inserida nesse debate teórico e metodológico, a presente tese tem como objetivo central *mensurar os efeitos da composição da coalizão e do tempo de mandato sobre a responsividade e a responsabilidade do partido na presidência do Brasil*. Em termos substantivos, busca-se demonstrar em que medida, e sob quais condições, os representantes eleitos se mostram de fato responsivos às promessas e compromissos publicamente declarados. Em sentido estrito, trata-se de identificar os fatores com maior capacidade explicativa sobre a atuação governamental – isto é, qualificar o impacto efetivo da composição da coalizão e do tempo decorrido do mandato presidencial sobre os resultados políticos, e compreender como o chefe do Executivo exerce controle político sob o presidencialismo de coalizão.

Dito isto, cabe ressaltar o escopo negativo do presente trabalho. Este não é um estudo sobre relações Executivo-Legislativo. Não se analisa comportamento parlamentar, disciplina partidária ou sucesso legislativo do presidente. Tampouco se pretende construir um modelo preditivo sobre quais partidos comporão o governo de coalizão – tema complexo em função da relação entre dinâmica eleitoral, coligações e composição do gabinete, que demanda tratamento próprio na literatura. O foco aqui recai sobre problema distinto: *uma vez definido os parceiros da base governista, que estratégias o Executivo federal mobiliza para administrar a tensão entre produzir simultaneamente políticas responsivas e responsáveis ao longo do mandato?*

Para responder a essa questão, empreendeu-se uma análise de conteúdo sistemática dos manifestos de campanha e dos vídeos do HGPE das candidaturas vencedores nas eleições presidenciais entre 1994 e 2018, com o objetivo de identificar promessas eleitorais verificáveis⁸. Em seguida, mensurou-se empiricamente o grau de cumprimento dessas promessas ao longo dos respectivos mandatos presidenciais – contemplando as gestões entre Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro (1995-2022). As iniciativas legislativas apresentadas nesse período foram classificadas com base em dois eixos normativos: (i) *responsividade*, operacionalizada como aderência da ação legislativa às promessas eleitorais verificáveis; e (ii) *responsabilidade*, aferida segundo critérios prévios, definidos segundo padrões normativos de *accountability*, de legitimidade institucional e de compromisso político.

⁸ Conforme argumenta Thomson (2001), uma promessa eleitoral verificável caracteriza-se como um compromisso político claramente delimitado, cuja implementação pode ser efetivamente monitorada e aferida por especialistas.

A escolha do recorte temporal, alinhada à agenda consolidada sobre presidencialismo e governabilidade no Brasil⁹, justifica-se por três razões principais: (1) contempla os primeiros governos eleitos após a redemocratização que concluíram seus mandatos; (2) inclui gestões que promoveram reformas estruturais relevantes; e (3) abarca governos de orientações ideológicas distintas, fenômeno basilar à polarização típica da competição brasileira, e condição essencial para observar variações significativas no comportamento governamental, visto sob padrões de responsabilidade e responsividade político-institucional.

A abordagem analítica adotada permite dimensionar, de forma singular, os fatores que afetam diretamente o desempenho da representação democrática em termos de implementação das promessas eleitorais e que condicionam o grau de congruência política observado ao longo do mandato. Como contribuição substantiva à literatura especializada, a originalidade do estudo reside na ampliação do alcance explicativo da *Saliency Theory*, do Modelo do Mandato e do conceito de Representação Promissória, de modo a oferecer uma compreensão mais abrangente sobre os mecanismos que estruturam *responsabilidade* e *responsividade* governamental no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

À luz dos conceitos mobilizados, argumenta-se que diferentes variáveis institucionais e estruturais impõem restrições significativas à atuação do partido presidencial, limitando sua capacidade responsiva e comprometendo a execução da agenda programática delineada em campanha. Tais restrições podem derivar de duas ordens de condicionantes: (i) compromissos institucionais do governo e da inércia normativa; e (ii) da estrutura e da composição da coalizão.

- *Ora compreendidos como obrigações por atender aos compromissos institucionais da atual gestão do mandato e/ou àqueles assumidos por governos anteriores.*

A literatura demonstra que, uma vez constatada a propensão de queda de responsividade ao longo do mandato (BORNSCHIER, 2019)¹⁰, políticas públicas implementadas por governos predecessores tendem a produzir efeitos de inércia normativa, elevando os custos de sua revisão por parte dos sucessores (ROSE; DAVIES, 1994)¹¹. Do mesmo modo, compromissos pactuados

⁹ Além de considerar as proposições iniciadas pelo Poder Executivo (BATISTA, 2014; INÁCIO; REZENDE, 2015; FREITAS, 2016), a análise da agenda de governo também deve contemplar os compromissos eleitorais assumidos em material historicamente consolidado como o programa partidário (DINIZ; OLIVEIRA, 2020).

¹⁰ O estudo comparativo sobre a América Latina, com foco no Brasil, indica que, à medida que partidos orientados por programas se institucionalizam, tendem a adotar estratégias políticas centristas, especialmente em relação a temas tradicionalmente mais polarizados (BORNSCHIER, 2019; TAROUÇO; MADEIRA; VIEIRA, 2022).

¹¹ Uma vez implementadas, as políticas passam a ser protegidas por procedimentos burocráticos de verificação e controle, consolidando-se dentro de um processo de institucionalização solidificado (ROSE; DAVIES, 1994).

durante o mandato impõem constrangimentos adicionais à formulação e à execução da agenda governamental (KATZ; MAIR, 2018; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019).

Nesse contexto, testamos as seguintes *hipóteses*:

H1: *O número de ações responsáveis tende a aumentar após os três primeiros meses do mandato.*

H2: *O número de ações responsivas tende a aumentar durante os três primeiros meses do mandato.*

- *Ora decorrentes dos compromissos e acordos na composição da coalizão – tamanho e heterogeneidade ideológica.*

Ao examinar decisões governamentais, medidas legislativas e *Executive Orders* que se mostravam congruentes com as propostas e compromissos formulados na campanha eleitoral, Thomson (2001) demonstra que o grau de congruência entre promessas e ações governamentais tende a ser menor em governos de coalizão do que em governos de partido único – resultado posteriormente confirmado por estudos adicionais (THOMSON; NAURIN, 2010; THOMSON *et al.*, 2017; NAURIN *et al.*, 2020). Outro fenômeno amplamente reconhecido na literatura refere-se ao impacto das variações na estrutura interna e externa do gabinete sobre a formulação de políticas específicas (NAURIN, 2014; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; THOMSON, 2020). Nesse contexto institucional, fatores como incentivos decisórios, alocação ministerial, disponibilidade de recursos e acordos interpartidários afetam de maneira decisiva a governança democrática (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; ARAÚJO, 2017; AMORIM NETO, 2018).

Laver e Shepsle (1994, 1996) evidenciam que, em sistemas multipartidários, os partidos políticos tendem a se organizar em coalizões pré-eleitorais polarizadas, cuja tensão interna se intensifica à medida que aumenta o peso parlamentar dos gabinetes presidenciais (AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). A diversidade ideológica, por sua vez, tem sido reiteradamente apontada como um fator crítico na estabilidade e na coerência das coalizões governamentais (AMORIM NETO 2006, 2018; GARCIA, 2017; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017)¹².

O controle sobre os ministérios constitui, segundo Thomson (2001), um dos principais recursos à disposição do Executivo para assegurar o cumprimento das promessas de campanha (THOMSON *et al.*, 2017; NAURIN; THOMSON; ROYED, 2019; NAURIN *et al.*, 2020). De modo transversal, variáveis como tempo decorrido de mandato e apoio legislativo condicionam

¹² Representando estudos sobre a gerência da coalizão, os autores destacam variáveis cruciais sobre o poder decisório de agenda, como: tamanho da coalizão, heterogeneidade ideológica e alocação de poder entre parceiros são constatados no papel de constrangimento à responsividade.

o grau de congruência e a capacidade da Presidência de influenciar a agenda governamental (BATISTA, 2013, 2014; MAIR, 2014; RENNÓ; WOJCIK, 2015; RICCI, 2015, 2019; DINIZ; OLIVEIRA, 2020).

Nessa direção, testamos as seguintes hipóteses:

H3: *O número de ações responsáveis tende a aumentar à medida em que a coalizão é ampliada.*

H4: *O número de ações responsivas tende a diminuir à medida em que a coalizão é ampliada.*

H5: *O número de ações responsivas tende a diminuir à medida em que a heterogeneidade ideológica da coalizão aumenta.*

Além dos fatores mencionados, dois eixos suplementares de pressão foram incorporados à análise, na medida em que incidem de forma sistemática sobre os governos eleitos e que influenciam a previsibilidade e a configuração das ações responsivas e responsáveis: (i) a *política internacional*, dada a interdependência entre compromissos assumidos pela gestão atual e por governos anteriores, inclusive no que concerne à responsabilização internacional, aos acordos multilaterais e à conjuntura macroeconômica; e (ii) o *ambiente interno do regime*, marcado pela ascensão de projetos populistas (BARR, 2009; MUDDE; KALTWASSER, 2017), frequentemente acompanhados de discursos *antiestablishment* e tendências de erosão ou ruptura institucional (IGNAZI, 2003; LÖWY, 2015; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Esse cenário, conforme avaliam Zucco (2011) e Bertholini e Pereira (2017), se articula com a dinâmica de multipartidarismo extremado no Brasil contemporâneo, caracterizado por elevada heterogeneidade ideológica, fenômeno que, por sua vez, impõe custos substantivos para a construção e manutenção das coalizões de governo.

Em convergência com o debate internacional sobre representação política, a abordagem metodológica consolidada na literatura comparada, dada a arquitetura empírica e operacional do modelo, mostra-se plenamente aplicável ao caso brasileiro. Assim, o desenho de pesquisa adotado assume que a efetividade da representação democrática é condicionada por variáveis institucionais e estruturais (KATZ; MAIR, 2018; MELLON *et al.*, 2021). Em sentido estrito, busca-se identificar os fatores que exercem pressão sobre a atuação do Executivo, seja com o objetivo de qualificá-los, seja a fim de elucidar as estratégias pelas quais os partidos governistas procuram conciliar responsabilidade institucional com responsividade governamental.

No contexto brasileiro, a formação de governos de coalizão – condição necessária para a obtenção de maiorias legislativas em regimes presidencialistas multipartidários¹³ – implica a realização de articulações políticas e ajustes programáticos entre os partidos aliados (DINIZ; OLIVEIRA, 2020; PEREIRA, 2020). Em consonância com esse arranjo, a mobilização dos materiais empíricos para a construção do banco de dados converge para a operacionalização de técnicas consolidadas nos estudos sobre congruência política (MÜLLER, 2019), apresentados nesta Introdução e aprofundados nas seções subsequentes.

Com esse propósito, analisamos três conjuntos de materiais¹⁴. O primeiro conjunto diz respeito aos manifestos de campanha de partidos eleitos para a Presidência do Brasil entre 1994 e 2018. A amostra inclui os programas eleitorais do PSDB (1994 e 1998), os manifestos do PT (2002, 2006, 2010 e 2014) e do PSL (2018). Considera-se, adicionalmente, o documento “Uma ponte para o futuro”, do MDB, lançado em 2015, como referência programática para o governo Michel Temer após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Todos os programas estão disponíveis à consulta pública na plataforma “*Divulgacand*”, no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁵.

Diante das vantagens analíticas dos manifestos como fonte primária para identificação de promessas eleitorais verificáveis, incorporamos uma fonte complementar: o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)¹⁶. Esse material, obrigatório e veiculado conforme a legislação eleitoral vigente (TSE, 2023), permite ampliar a base de promessas verificáveis. Considerando as particularidades do sistema brasileiro, os vídeos do HGPE foram integralmente decupados e codificados conforme critérios de verificabilidade¹⁷. Os materiais audiovisuais foram obtidos junto ao DOXA-IESP¹⁸ e submetidos ao mesmo tratamento analítico aplicado aos manifestos.

O terceiro material empírico é constituído pelas proposições legislativas formalmente apresentadas pelo Poder Executivo¹⁹ durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Consideram-se, para fins analíticos,

¹³ Governos majoritários, sumariamente, são estáveis e verificados como duradouros (THOMSON, 2011; NAURIN, 2014; THOMSON *et al.*, 2017; PÉTRY; DUVAL, 2018).

¹⁴ A caracterização dos bancos de dados para cada governo eleito, expresso por (i) promessas verificáveis e por (ii) *Political Actions*, está detalhada no Capítulo 6.

¹⁵ Na legislação eleitoral brasileira, as candidaturas têm por obrigação registrar no TSE os programas de governo, caracterizados por projetos e às ações pretendidos caso a candidatura seja eleita. O registro controle e fiscalização conforme a apresentação de projeto inconstitucional. (Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997, art. 11, § 1º).

¹⁶ O HGPE é utilizado por partidos como ferramenta estratégica, consolidando sua ideologia, preferências e ênfases políticas. É o *locus* onde se reproduzem os conteúdos, compromissos e a futura agenda (ALDÉ; BORBA, 2017).

¹⁷ A caracterização do banco de promessas verificáveis, para cada candidatura eleita, está detalhada na Seção 6.

¹⁸ Para maiores informações os vídeos estão disponíveis em: <<http://doxa.iesp.uerj.br/acervo-2/>>.

¹⁹ As proposições do Executivo serão tratadas, a critério comparativo, como *Political Actions*.

Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Medidas Provisórias, Decretos e Propostas de Emenda Constitucional²⁰.

Com base nesse material, desenvolvemos um modelo analítico destinado a estimar a efetividade programática da gestão presidencial. Para cumprir esse objetivo, todas as iniciativas legislativas encaminhadas pelo Executivo foram submetidas a um duplo processo de análise empírica, visando inicialmente qualificá-las e, em seguida, quantificá-las.

Na etapa de qualificação, classificou-se cada ação presidencial segundo duas variáveis dependentes. A variável *responsividade* é nominal, e assume o **valor 1** quando a proposta deriva de uma promessa verificável – aferida no manifesto partidário e/ou no HGPE; caso contrário, assume **valor 0**. Já a variável *responsabilidade* também é nominal, e assume o **valor 1** quando a iniciativa atende a um ou mais critérios de responsabilidade normativa – *Social*, *Internacional*, *Política* ou *Outras*²¹ – assumindo **valor 0** quando determinado critério não for preenchido. A descrição das categorias e suas subdimensões encontra-se detalhada na Seção 6.2.1.

A etapa de quantificação consistiu na contagem mensal das ações classificadas como responsivas e/ou responsáveis – isto é, propostas que receberam **valor 1** em ao menos uma das variáveis – no intervalo de janeiro de 1995 a dezembro de 2022. Dada a variação irregular na frequência mensal das proposições e considerando as propriedades distributivas dos dados, os modelos de regressão Binomial Negativa (NB), por incorporarem explicitamente o parâmetro de superdispersão, mostraram-se mais adequados para análise empírica do tipo de distribuição observada (LONG; FREESE, 2014).

Para viabilizar a operacionalização empírica dos dados, foram estimados seis modelos analíticos. Os Modelos 1 e 2 têm como variáveis dependentes, respectivamente, a contagem de ações responsivas e responsáveis. Já os Modelos 3, 4, 5 e 6 tratam das subdimensões específicas da justificativa normativa orientada pela lógica da responsabilidade governamental.

Os resultados revelaram padrões convergentes entre ações responsivas e responsáveis. No que concerne ao *tempo de mandato*, observou-se que, embora o período *Honeymoon* não apresente significância estatística na maioria dos modelos (exceto no Modelo 6), o número de ações em ambas as dimensões tende a ser menor durante o primeiro mandato, reduzindo a capacidade de ação normativa do Executivo. Tais restrições derivam tanto da instabilidade

²⁰ Os dados seguem disponíveis no site da Câmara dos Deputados e Senado Federal (BRASIL, 2021).

²¹ A classificação adotada decorre de ampla revisão da literatura internacional sobre representação política, a partir da qual foram identificados os principais fatores que incidem sobre as ações responsáveis e responsivas do governo ao longo do mandato. Para fins de operacionalização empírica, o conceito de responsabilidade foi desagregado em quatro subdimensões: *Social* (ou de Estado); *Internacional*; *Política* (ou fiscal); e *Outras* (residual).

inicial na formação e consolidação da coalizão quanto da ausência de um legado institucional mais robusto, como sugerem Mainwaring (1993), Samuels (2004) e Power e Zucco (2009).

De modo semelhante, os resultados indicam que, enquanto o índice de coalescência (*ICC*) exerce efeito negativo sobre as duas variáveis – reduzindo tanto a incidência de medidas responsivas quanto de ações responsáveis –, a dispersão ideológica da coligação governista (*IHC*) incrementa a propensão às duas dimensões. Esse padrão sugere que coalizões amplas e heterogêneas demandam maior ativação normativa por parte do Executivo, seja em razão da necessidade de acomodação programática entre os parceiros do governo, seja como estratégia racional de legitimação política perante diferentes públicos.

Nesse sentido, argumenta-se que a produção legislativa do Poder Executivo deve ser interpretada não apenas como expressão de orientação ideológica ou resposta à pressão pública, mas como resultado de uma engenharia institucional multifacetada. Essa arquitetura articula barganhas intra-coalizão, custos de coordenação interpartidária e acordos prévios entre partidos com representação ministerial no gabinete, delineando um processo decisório que transcende a mera execução de preferências programáticas.

Após esta Introdução, a Seção 2 estabelece os fundamentos teóricos que sustentam os paradigmas da governança responsiva em regimes democráticos contemporâneos. A concepção de responsividade está ancorada no debate normativo e nas evidências empíricas da literatura recente sobre representação política²², com ênfase na capacidade dos partidos governantes de traduzir preferências e demandas sociais em resultados políticos substantivos. A seção busca, portanto, adaptar as premissas clássicas da literatura comparada à especificidade institucional do presidencialismo brasileiro, incorporando técnicas voltadas à mensuração da congruência entre promessas eleitorais e ação governamental.

Na Seção 3, desloca-se o foco para a estrutura interna da representação política, com atenção às interações entre responsividade e responsabilidade. Considerando a arquitetura do presidencialismo de coalizão, examina-se como a dinâmica governamental é tensionada por exigências normativas de *accountability* e, ao mesmo tempo, por compromissos de estabilidade. Sustenta-se que a responsabilidade institucional do Executivo não se esgota na implementação das promessas, mas envolve um processo contínuo de justificação normativa ancorado em regras, acordos e constrangimentos próprios da governança democrática. A atuação dos partidos na arena governamental, assim, ultrapassa a execução do programa, requerendo capacidade de

²² Aferindo maior relevância à pesquisa, executamos uma revisão da literatura nacional e internacional sobre o debate de representação política e congruência.

agência, coordenação e legitimação normativa. Diante da centralidade dos partidos na mediação entre representantes e representados, a ação responsável do governo assume caráter ampliado, uma vez que tais atores são compelidos a atuar de modo institucionalmente justificável perante o eleitorado e as esferas democráticas de controle.

A Seção 4, consolida as bases analíticas e normativas para a operacionalização empírica da variável “promessa eleitoral verificável”. A partir de uma leitura crítica da *Saliency Theory*, do Modelo do Mandato e da literatura sobre Representação Promissória, definem-se os critérios para extração e classificação dos compromissos programáticos identificados em duas fontes complementares: manifestos partidários e o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Discute-se, ainda, o papel estratégico das promessas eleitorais na construção da agenda pública e as tensões entre compromissos retóricos e promessas passíveis de verificação, configurando um dilema analítico central na investigação da responsividade.

A Seção 5 apresenta os dados empíricos e os procedimentos metodológicos adotados. São descritas, de forma sistemática, as fontes primárias mobilizadas, os critérios de codificação, os protocolos de análise e os fundamentos do modelo estatístico admitido. Destaca-se, ainda, a contribuição auferida na inserção internacional da pesquisa – notadamente o estágio acadêmico na *University of California, Berkeley* – na consolidação do modelo analítico e na aproximação com a literatura comparada em Ciência Política.

As Seções 6 e 7 concentram-se na operacionalização do modelo analítico, na estimação dos dados e na interpretação dos resultados. São apresentados os modelos de regressão adotados para mensurar os determinantes da responsividade e da responsabilidade governamental, com ênfase aos efeitos estruturais (tempo de mandato, composição da coalizão e perfil do presidente) e às variáveis contextuais (conjuntura macroeconômica, inflação, aprovação presidencial). As análises desagregadas por dimensões de responsabilidade – *Social, Internacional, Política-Fiscal* e *Outras* (residual) – permitiram identificar padrões específicos de atuação legislativa, evidenciando o uso estratégico de justificativas normativas pelo Executivo como mecanismo de coordenação política e estabilização institucional.

Na Seção 8, dedicada às considerações analíticas, são retomados os principais achados empíricos e discutidas suas implicações para a compreensão da representação democrática sob o presidencialismo de coalizão. Destacam-se, sobretudo, o impacto das coalizões heterogêneas na intensificação do uso de justificativas normativas e a relevância do perfil presidencial na estruturação da agenda. Reafirma-se, ainda, a centralidade da responsabilidade normativa como dimensão complementar – e, por vezes, tensionada – da responsividade.

Por fim, a Seção 9 apresenta as conclusões e as perspectivas futuras dessa agenda de pesquisa. Com base na articulação teórico-metodológica desenvolvida ao longo do trabalho, delineiam-se caminhos para o aprofundamento das investigações sobre representação política, com ênfase na comparação internacional, na ampliação do escopo empírico para outros países da América Latina e na incorporação de instrumentos metodológicos capazes de captar com maior precisão os dilemas da responsividade e da responsabilidade em regimes presidencialistas multipartidários – como observado no caso do Brasil.

2 RESPONSABILIDADE PARTIDÁRIA E MUDANÇAS POLÍTICAS

Esta seção busca delimitar as competências e os limites institucionais (constrangimentos) que moldam a atuação dos partidos políticos no desempenho de seu papel central como agentes de vinculação programática em democracias representativas. Nas democracias contemporâneas, os chefes do Poder Executivo enfrentam um ambiente decisório marcado por demandas crescentes, heterogêneas e, não raro, contraditórias. Destaca-se, nesse arranjo institucional, a tensão constitutiva entre o imperativo de liderança e a exigência simultânea de responsividade às preferências do eleitorado – dilema que incide diretamente sobre a lógica de funcionamento da representação democrática (MÜLLER, 2019; GREGORIO, 2024).

A responsividade governamental constitui, desde a teoria democrática clássica, uma condição *sine qua non* à efetividade do vínculo representativo. Robert Dahl (1971, p. 2) define a democracia como um arranjo político caracterizado pela “capacidade contínua de resposta do governo às demandas dos cidadãos considerados politicamente iguais”. Esse princípio converge com a concepção substantiva de representação formulada por Pitkin (1967, p. 209), segundo a qual representar implica “agir nos interesses dos representados de maneira responsiva a eles”. Nesse marco, a responsividade torna-se indissociável da qualidade da democracia, na medida em que se traduz na capacidade dos representantes eleitos de responder, de modo sistemático, às exigências e reivindicações expressas no eleitorado (BIRCH, 1964). Os partidos políticos, assim, configuram elementos centrais dessa engrenagem institucional, na qual a legitimidade do regime se vincula ao desempenho das instituições democráticas e à atuação partidária no interior do sistema representativo²³.

2.1 Fundamentos teóricos da representação responsiva

A existência de eleições competitivas, regulares e institucionalmente estáveis torna-se elemento estruturante dessa equação, pois constitui o principal mecanismo de autorização e de controle dos representantes eleitos pelos representados (KIM; POWELL; FORDING, 2010; FREITAS; ARAÚJO, 2016; BERG-SCHLOSSER; BADIE; MORLINO, 2020). Esse modelo de democracia, assentado na representação indireta dos cidadãos, atribui aos partidos políticos a incumbência de governar com base em programas e compromissos firmados durante o período de campanha eleitoral (DOWNS, 1957; POWELL, 2009; 2014a, 2014b, 2019; KLINGEMANN

²³ Logo, os partidos políticos são entendidos como condição necessária, embora não suficiente, ao funcionamento das democracias contemporâneas (EPSTEIN, 1982; ALDRICH, 2011; ALDRICH; STEPHENSON, 2019). Nesse sentido, o conceito de qualidade da representação se aproxima ao de efetividade da relação representativa.

et al., 2006; MCDONALD *et al.*, 2012). Dessa forma, o elo entre eleitores e representantes –nexo ou vínculo representativo – ultrapassa o terreno estritamente formal e adquire um caráter substantivamente programático.

A literatura comparada aprofunda esse enfoque ao examinar os processos pelos quais as preferências dos eleitores são incorporadas, filtradas e, eventualmente, traduzidas em políticas de governo substantivas e concretas (DAHL, 2015; CARREIRÃO, 2015, 2019; THOMSON; BRANDENBURG, 2018; MÜLLER, 2019; SCHNEIDER; THOMSON, 2023). A regularidade dos processos eleitorais, nesse horizonte, não apenas legitima o exercício do poder político, mas fortalece os mecanismos de *accountability* eleitoral (MANIN, 1997; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; MANSBRIDGE, 2003; POWELL, 2020; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; MATSUSAKA, 2022) e incentiva a participação política da sociedade (PLOTKE, 1997; ARAÚJO, 2001; ALMOND *et al.*, 2004). Desse modo, as eleições revelam-se o principal canal democrático para responsabilização política e para validação da responsividade governamental (KATZ; MAIR, 2018; KATZ, 2020).

No interior do Modelo do Mandato, o processo eleitoral é concebido como um contrato simbólico que vincula resultados políticos do governo à plataforma programática apresentada ao eleitorado durante as eleições. Nessa perspectiva, espera-se que “os partidos políticos sejam competitivos, ideologicamente diferenciados e que, após ganharem as eleições [pleito], devem cumprir de forma responsiva o mandato o qual lhes foi atribuído [delegado] pelo eleitorado (SERRA-SILVA; BELCHIOR, 2020, p. 75).

A abordagem do Mandato assenta-se em duas premissas fundamentais. À medida que (1) os partidos esperam que a escolha dos eleitores reflita uma combinação entre avaliação retrospectiva de desempenho e identificação ideológica relativamente estável do partido, (2) os cidadãos delegam aos partidos a responsabilidade de implementar sua agenda programática anunciada e acordada em campanha (ROBERTSON, 1976; BUDGE; ROBERTSON; HEARL, 1987; MANSBRIDGE, 2003; BELCHIOR; FREIRE, 2012; BERG-SCHLOSSER; BADIE; MORLINO, 2020; DOBBER; VREESE, 2022). Em conjunto, tais premissas estruturam o elo normativo sustenta o processo representativo nas democracias contemporâneas.

Consoante aos pressupostos do Modelo do Partido Responsável, tal abordagem teórico-normativa sustenta que os cidadãos são minimamente informados²⁴, possuem racionalidade suficiente e, sobretudo, são capazes de formular julgamentos consistentes sobre o desempenho

²⁴ Embora a rede de comunicação política seja constantemente incrementada a cada pleito, destaca-se três meios consolidados de acesso à informação sobre os compromissos programáticos dos partidos: os manifestos, a mídia e os canais de comunicação oficiais da campanha (DUVAL; PÉTRY, 2019; MÜLLER, 2020).

governamental e preferências partidárias – condições necessárias para justificar suas escolhas eleitorais (ADAMS; EZROW; SOMER-TOPCU, 2014; MÜLLER, 2020). Sob essa lógica, os partidos buscam apropriar-se do crédito por realizações anteriores (MAIER; JANSEN, 2017), recorrendo aos “canais oficiais de comunicação da campanha para atribuir responsabilidade a seus adversários por fracassos observados” (MÜLLER, 2019, p. 33).

Esse padrão de articulação e difusão de agendas programáticas, amplamente aparelhado pelas candidaturas nas disputas eleitorais recentes, materializa-se em estratégias de propaganda negativa, pelas quais busca-se alterar o foco, a saliência e o fluxo das questões que norteiam a discussão em pauta na opinião pública (PASQUINO, 1990; MANIN, 1997; BORBA; CERVI, 2017). Do ponto de vista prático, trata-se de um modelo estratégico de comunicação que visa reconfigurar as percepções do eleitorado sobre temas politicamente relevantes (AZEVEDO, 2006; MAIER; JANSEN, 2017; MÜLLER, 2019, 2020; BORBA; DUTT-ROSS, 2021)²⁵.

Nesse contexto, o HGPE e o debate televisivo – canais oficiais da propaganda eleitoral brasileira (TSE, 2023) – assumem posição central, tanto por sua institucionalização quanto pelo uso recorrente, tornando-se instrumentos privilegiados para a difusão de agendas e a construção de imagens positivas ou negativas das candidaturas (BORBA; CERVI, 2017; ALVES, 2023). Ao articularem políticas públicas, enquadramentos específicos e narrativas estratégicas, esses materiais aproximam-se funcionalmente dos manifestos partidários (ALDÉ; BORBA, 2017; CONTRERA, GREGORIO; LIMA, 2020; MASSUCHIN *et al.*, 2020; BORBA; DUTT-ROSS, 2021; CONTRERA *et al.*, 2024).

Contudo, em sua conformação contemporânea, “a campanha na TV e nos meios digitais tem como foco a construção da imagem negativa de candidatos” (BORBA; VASCONCELOS, 2022, p. 5)²⁶. Esse movimento intensifica o uso de “ataques diretos” e de “personalização” aos seus adversários (WEAVER, 1986; CERVI, 2011; CERVI; PANKE, 2011; KANG; POWELL, 2010; GRIMMER *et al.*, 2012; BRAGA; CARLOMAGNO, 2018). Esse padrão comunicativo opera por meio de uma racionalidade estratégica que busca associar responsabilidades por agendas específicas a determinados partidos – influenciando, assim, o julgamento retrospectivo dos eleitores (MORLINO; QUARANTA, 2014; CARREIRÃO, 2019; MÜLLER, 2019, 2020).

²⁵ Contudo, consolida-se um sistema que permite aos eleitores um controle indireto e não rastreável sobre a tomada de decisão dos partidos (POWELL, 2004a, 2020; ARTÉS, 2013a, 2013b; GROSSMAN; SLOUGH, 2022).

²⁶ Empiricamente, estudos recentes têm evidenciado que tais interações produzem variações sistemáticas nas estratégias de campanha. Especificamente, “candidatos e partidos que fazem parte do governo são menos propensos a usar ataques em relação àqueles que não fazem parte do governo” (MAIER; JANSEN, 2015, p. 7).

Não obstante, embora essa abordagem pressuponha que o voto resulte da aprovação das realizações de candidatos, partidos ou governos em gestões anteriores (KATZ; MAIR, 2018; KATZ, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; RUSSO; COTTA, 2020), é necessário reconhecer que as campanhas eleitorais são também moldadas por fatores contextuais, eventos inesperados e políticas voláteis, elementos que relativizam a centralidade da tática de atribuição de culpa e de reivindicação de crédito (ARTÉS, 2013a, p. 144; POWEL, 2014; NAURIN *et al.*, 2020).

A expectativa de os partidos políticos cumprirem suas promessas eleitorais, que provavelmente refletem às preferências de seu eleitorado, permite aos eleitores um controle indireto e, não rastreável, sobre a tomada de decisão dos partidos” (ARTÉS, 2013a, p. 144-145).

Com a consolidação da democracia representativa, os partidos passam a ser concebidos como estruturas centrais para a agregação de interesses, a mediação entre Estado e sociedade e a articulação institucional das demandas sociais, desempenhando papel crucial na conversão de preferências sociais em políticas públicas efetivas (DAHL, 1966; PITKIN, 1967). Todavia, esse modelo ideal enfrenta limitações crescentes diante das transformações institucionais, sociais e econômicas do século XXI. Ainda que a adesão formal ao modelo de representação tradicional permaneça predominante, a literatura recente tem deslocado o foco analítico para a atuação dos representantes, com ênfase nas tensões inerentes à gestão do governo, sobretudo no que tange à conciliação entre responsividade e responsabilidade institucional (KATZ; MAIR, 2018).

Mair (2009, 2013a, 2013b), um dos principais expoentes da renovação teórica nesse debate, sustenta que os novos modelos de representação – orientados por demandas de inclusão, pressões associadas à internacionalização econômica e à globalização e lógicas ampliadas de *accountability*²⁷ – impõem desafios factuais à capacidade responsiva dos governos (HTUN; POWELL, 2012; POWELL; DALTON; STROM, 2015; KATZ; MAIR, 2018; POWELL, 2018; LEFKOFRIDI; GIGER, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; PAPADOPOULOS, 2020; GUNTERMANN; PERSSON, 2021).

Embora prevaleça relativa convergência em torno da definição de responsividade como “congruência entre interesses dos cidadãos e resultados políticos” (MORLINO; QUARANTA, 2014, p. 334), trata-se de um conceito complexo e analiticamente denso (MILLER; STOKES, 1963; LARSEN, 2018). Conforme observa Powell (2004a), governos que buscam maximizar a

²⁷ A *accountability*, em seu sentido mais estrito, implica a obrigação de prestar contas, sujeitar-se à avaliação pública e aceitar sanções por desvios ou incongruências no exercício do mandato. No campo da representação, ela é frequentemente vista como condição necessária para a legitimidade democrática.

responsividade por meio da adesão irrestrita às demandas do eleitorado podem comprometer a responsabilidade institucional, a coerência normativa e a própria governabilidade (COHEN, 2000, 2023; STOKES, 2001, 2018; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; MAIR, 2015).

No plano empírico, a aferição da totalidade das ações responsivas do governo constitui tarefa metodologicamente desafiadora (POWELL, 2005)²⁸. Tal dificuldade decorre da natureza dinâmica, difusa e frequentemente ambígua da relação entre preferências sociais, formulação de políticas e capacidade de resposta governamental. Assim, a complexidade circunscrita ao conceito de responsividade se manifesta como paradigma predominante (eixo estruturante) dos estudos sobre congruência política (KANG; POWELL, 2010; GROSSMAN; SLOUGH, 2022) e, sobretudo, justifica a adoção de múltiplas estratégias de mensuração empírica no campo da Ciência Política comparada (POWELL, 2009; 2019; PAPADOPOULOS, 2020).

Cotta e Russo (2020) observam que a ampla difusão – e, em certa medida, a aplicação acrítica – dos pressupostos delineados no estudo seminal de Miller e Stokes (1963) contribuíram para a consolidação de uma equivalência conceitual entre representação e responsabilização²⁹. No entanto, como destacam Mellon *et al.* (2021) e Grossman e Slough (2022), a formulação de políticas públicas constitui apenas uma das funções desempenhadas pelos representantes eleitos ao longo de seus mandatos. Tal constatação exige, portanto, uma concepção mais abrangente do processo representativo, capaz de incorporar dimensões complementares como justificação normativa, coordenação institucional e responsabilidade democrática.

Se por um lado, os eleitores devem ter influência decisiva sobre quais políticas o governo aprova; de outro há uma pressão para que sua gestão não seja apenas responsável, mas igualmente responsiva às demandas dos cidadãos (PETERS; ENSINK, 2015, p. 577). Já a estabilidade política, diante da complexa relação entre responsabilidade e responsividade, requer a consolidação de instituições democráticas voltadas à *accountability* e à transparência nas ações do governo (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 127).

A previsibilidade dos resultados eleitorais constitui variável adicional e, especialmente, decisiva no conjunto de constrangimentos que moldam o comportamento estratégico e a atuação dos partidos políticos (RUSSO; COTTA, 2020; RUSSO; IBENKAS; POLK, 2021). Em linha complementar, Tarouco, Madeira e Vieira (2022) ressaltam que a responsividade às demandas

²⁸ Os estudos sobre responsividade devem ser conduzidos sob o pressuposto de que a vinculação entre preferências e políticas opera ao longo de toda a cadeia de delegação, de modo que as análises de congruência ideológica e de congruência política não sejam tratadas de forma dissociada, mas sim como dimensões interdependentes de um mesmo processo representativo (GOLDER; FERLAND; 2018; POWELL, 2018, 2020).

²⁹ Investigando a influência do eleitorado sobre o Congresso dos EUA, o modelo de correlação de Miller e Stokes (1963) é referência crucial que operacionaliza congruência conforme um quadro de indicadores verificáveis.

sociais representa apenas um entre os múltiplos compromissos assumidos pelos partidos, que são frequentemente expostos a pressões institucionais e sistêmicas de natureza diversa.

A lógica de sobrevivência eleitoral e a busca pela consolidação de posições – enquanto força política – no sistema partidário orientam, de forma substantiva, a dinâmica do processo decisório e a formulação das agendas programáticas (BUDGE, 2015; ALDRICH; GRIFFIN, 2018; ALDRICH; STEPHENSON, 2019). Nessa perspectiva, decisões governamentais tendem a ser calibradas por prognósticos sobre disputas futuras, o que reforça o caráter prospectivo da ação partidária³⁰ (LISI, 2020; MORLINO, 2020; SCHAKEL; BURGOON, 2022). Todavia, como adverte Ayala (2022), o conteúdo do debate político-partidário e os processos decisórios internos não derivam exclusivamente dessa racionalidade eleitoral, mas se ancoram igualmente em estruturas ideacionais, institucionais e contextuais que conformam preferências, orientam estratégias e delimitam o escopo possível de ação.

Um elemento transversal nessas abordagens, conforme sintetizam Cotta e Russo (2020), é a assunção de que os partidos operam, em alguma medida, dentro da lógica representativa. Assim, o debate não se concentra em indagar se os partidos políticos representam, mas sim em compreender como, em que grau e sob quais condições tal representação se realiza. Nessa chave analítica, observa-se que os governantes atuam com base em dois conjuntos de competências: (i) recursos institucionais internos, previamente definidos na legislação eleitoral, nas normas do sistema político e pelos arranjos organizacionais intrapartidários; e (ii) aportes estratégicos, mobilizados para gerir e mitigar a influência de fatores externos e contingenciais – elementos institucionais não previstos, mas que exercem impacto relevante sobre a capacidade responsiva e a *accountability* governamental (AMORIM NETO, 2006; TAROUCO, 2014; FREITAS; ARAÚJO, 2016; ARAÚJO, 2017; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017; ARAÚJO; FREITAS; VIEIRA, 2018; CONTRERA; GREGORIO, 2022; DINIZ *et al.*, 2024).

Essas diretrizes emergem como dimensões inerentes – e, sobretudo, aparelhadas – ao processo de institucionalização e de consolidação dos regimes democráticos contemporâneos (MANSBRIDGE, 2003; MANSBRIDGE; MAIR, 2014). Com isso, corroboram a tese de que a avaliação sistemática e qualitativa da representação não pode restringir-se à verificação empírica da implementação das políticas preferidas pelos cidadãos. Tal reducionismo incorre em um viés funcionalista e negligencia a complexidade constitutiva da relação representativa,

³⁰ A ação do governo é resultado de um cálculo de antecipação da próxima eleição competitiva, cuja previsibilidade induz os partidos e representantes a se comportarem responsavelmente para evitar riscos (BUDGE, 2015).

que envolve processos deliberativos, mediações interpartidárias e dinâmicas institucionais mais amplas (STOKES, 2001, 2018; BORNSCHIER, 2019; RICCI, 2019; MANSBRIDGE, 2020).

Partindo das limitações empíricas sumariamente reveladas e, sobretudo, consolidadas na literatura especializada sobre congruência política³¹, Russo e Cotta (2020, p. 11) propõem a desagregação do conceito de responsividade em quatro eixos analíticos complementares, cuja articulação permite uma apreensão mais acurada do nexu representativo:

1. Responsividade programática: refere-se ao alinhamento substantivo entre propostas e compromissos de campanha e resultados políticos concretos do governo. Trata-se da dimensão que captura o grau de congruência entre as agendas eleitoral e governamental.
2. Responsividade qualitativa: reside na capacidade técnica, administrativa e institucional dos partidos de produzir respostas adequadas, viáveis e informadas às demandas sociais. Transcende a mera implementação de preferências, envolvendo competência estatal, qualidade regulatória, consistência normativa e a aptidão institucional.
3. Responsividade distributiva: diz respeito à provisão de benefícios materiais observáveis (recursos, bens públicos, investimentos territoriais) direcionados a grupos, distritos ou segmentos específicos. Revela como os governos alocam recursos escassos, negociam coalizões e respondem a incentivos federativos.
4. Responsividade simbólica: engloba a percepção dos cidadãos sobre a legitimidade, autoria e credibilidade das ações governamentais – ou seja, a capacidade de comunicar intenções, reconhecer demandas e produzir sinais públicos de comprometimento. Trata-se de dimensão relacional, centrada no reconhecimento recíproco entre representantes e representados, que afeta diretamente a confiança política e a avaliação da liderança.

Partindo da premissa de que “os cidadãos são aptos a identificar e avaliar seus desejos e preferências políticas” (MORLINO; QUARANTA, 2014, p. 334) e de que os partidos têm a “responsabilidade de formular respostas políticas coerentes e consistentes” (LINDE; PETERS, 2018, p. 7), estudos recentes têm enfatizado a necessidade de modelos teórico-metodológicos que articulem responsividade e liderança política de modo não antagônico. Em consequência, a capacidade dos representantes eleitos de governar de maneira satisfatória depende, em grande medida, de sua aptidão para implementar compromissos firmados e, simultaneamente, adaptar-

³¹ Destacam-se os trabalhos de Miller e Stokes (1963), Mansbridge (1999, 2003), Kang e Powell (2010) e Dalton, Farrell e McAllister (2011).

se a dinâmicas político-institucionais em constante transformação, principalmente aquelas que transcendem os marcos do sistema político nacional (GREGORIO, 2024).

Nessa linha, Katz e Mair (2018) argumentam que os partidos operam sob um regime institucional limitado e volátil, definido por uma lógica de incentivos e restrições democráticas frequentemente conflitantes: de um lado, a exigência de responsividade às demandas cidadãos; de outro, a necessidade de liderança substantiva, responsável e programaticamente orientada. De modo convergente, Carreirão (2019) sustenta que a legitimidade da liderança depende da capacidade dos governos eleitos de contornar ou gerenciar constrangimentos institucionais e conjunturais. Assumindo tal premissa, depreende-se que os partidos políticos, em democracias contemporâneas, devem reconfigurar continuamente suas estratégias para responder às novas demandas e às especificidades que moldam tanto a responsividade eleitoral/simbólica quanto a política/qualitativa (RUSSO; COTTA, 2020).

Dada a complexidade teórica e empírica inerente à mensuração da responsividade real e efetiva, impõe-se a necessidade de distinguir com rigor conceitual representação, congruência e responsividade, evitando equivalências analíticas precipitadas que comprometem a validade inferencial dos estudos sobre responsividade governamental.

2.2 Responsividade como expressão de congruência política

Apesar das críticas endereçadas à Teoria do Mandato, especialmente no que concerne à suposição de racionalidade e consistência nas ações de eleitores e representantes (MANIN, 1997, p. 163-183; POWELL; DALTON; STROM, 2015; CRISP *et al.*, 2020), permanece um consenso normativo de que os compromissos programáticos feitos na competição eleitoral constituem um eixo estruturante da representação política e, em efeito, para a continuidade do processo democrático (ROYED; BORRELLI, 1999; ACHEN; BARTELS, 2016).

Nesse sentido, as análises passaram a se debruçar não apenas sobre a viabilidade empírica da implementação dos compromissos, mas também sobre sua relevância como instrumento de *accountability* e avaliação da performance governamental (KLINGEMANN *et al.*, 2006; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020; RHODES *et al.*, 2022). Müller (2020) sustenta que, apesar das limitações teóricas do Modelo do Mandato³², este ainda configura uma matriz analítica central para a investigação da representação democrática, dado que suas premissas continuam a orientar os estudos sobre a congruência entre promessas eleitorais e ação

³² Em suma, a representação por mandato passa a ser definida pela congruência entre escolhas políticas oriundas dos manifestos em detrimento do melhor efeito aos cidadãos (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999).

legislativa do governo (THOMSON, 2001; THOMSON; BRANDENBURG, 2018; NAURIN; THOMSON; ROYED, 2019; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020).

A dinâmica do Mandato tende a induzir candidaturas competitivas, em especial aquelas com reais chances de sucesso eleitoral, à formulação de alternativas políticas atrativas ao longo dos ciclos eleitorais, por meio da construção de estratégias orientadas à: (i) mobilização de propostas de maior identificação e apoio junto ao eleitorado; (ii) incorporação de temas com maior apelo na opinião pública; e (iii) articulação de compromissos programáticos que possam ser posteriormente convertidos em políticas públicas (KANG; POWELL, 2010; HARMEL, 2018; LEFKOFRIDI, 2020). Ainda assim, a qualificação substantiva de um governo como responsável exige a materialização de mandatos que sejam capazes de conciliar responsividade e congruência (WARWICK; ZAKHAROVA, 2013; MÜLLER, 2019; POWELL, 2019).

Na contramão dos anseios dos eleitores diante da economia em crescimento, se observa uma crescente complexidade na prestação de contas do governo. Assim, o tipo de democracia que sobrevive não deriva da regra [demanda] popular fixa, mas de uma regra popular ampliada e intermitente, às vezes aleatória, e até perversa de veto (RIKER, 1982, p. 244).

A esse respeito, os estudos contemporâneos sobre a representação política distinguem duas dimensões analíticas centrais – responsividade e congruência – que, embora correlatas, não se confundem empiricamente: “a responsividade, indica se a votação nominal é reflexo dos compromissos defendidos pelo constituinte; e a congruência, refere-se à correlação entre a votação nominal e os interesses da opinião pública” (MATSUSAKA, 2022, p. 1). Isso posto, argumenta-se que essa gradual concessão de responsabilidade dos governos³³, sem mecanismos robustos de rastreamento (PIOTROWSKA; POWELL, 2017; POWELL *et al.*, 2018), constitui uma variável explicativa crucial para mensurar o descontentamento político dos eleitores.

Ainda assim, conforme adverte Matsusaka (2022), ao se operacionalizar os conceitos de responsividade e de congruência política para identificar os atores e elementos basilares à democracia representativa, as análises empíricas convergem naturalmente: a responsividade emerge como um preditor confiável da congruência política³⁴ (POWELL *et al.*, 2018; FREIRE *et al.*, 2020; MÜLLER, 2022), consolidando-se como um indicador sensível da efetiva

³³ Expressa principalmente pela: a) heterogeneidade de atores políticos, b) da ampliação das demandas intrínsecas ao mandato e, em grande parte, c) sob exigências previstas de compromissos internacionais (MAIR, 2009; KATZ; MAIR, 2018; POWELL, 2018, 2020; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019).

³⁴ Esse enfoque analítico sobre representação se caracteriza nos estudos de congruência política/partidária cuja justificativa parte da ideia de que nas democracias representativas se espera que os representantes eleitos sejam responsivos às preferências, opiniões ou interesses dos cidadãos (CARREIRÃO, 2015, 2019).

representatividade dos governos. A premissa subjacente é que cada tipo de conexão eleitoral – seja programática, simbólica ou distributiva – exerce papel fundamental na promoção de uma boa representação do governo (POWELL, 2020; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).

Entretanto, a compreensão limitada quanto às interações entre demandas concorrentes – compromissos institucionais e insumos democráticos³⁵ (POWELL, 2004b) – constrange a percepção pública acerca da efetividade da representação. Tal nebulosidade compromete a capacidade de delinear os formatos predominantes de relação representativa, estabelecer padrões de responsabilização e, em última instância, mensurar em que medida os partidos no governo efetivamente representam (IBENSKAS; POLK, 2022; BELCHIOR *et al.*, 2023).

No caso da América Latina, Rodríguez e Montero (2003) assinalam que os partidos políticos exercem funções distintas daquelas observadas em democracias consolidadas no Norte global – em especial, na Europa Ocidental e nos EUA.

A dinâmica no processo de consolidação democrática na América Latina impediu a incorporação de novos grupos e de interesses dos eleitores e, em geral, levou à exclusão de determinadas questões da agenda dos especialistas, sobretudo acerca da congruência nas posturas programáticas (RODRÍGUEZ; MONTERO, 2003, p. 72). A representação dos partidos políticos, circunscrita à representação de interesses das elites, contribuiu para que parte importante da competição, bem como o vínculo entre eleitores e partidos se dirigisse ao plano não programático (MONTERO, 2015, p. 27).

Sob essa ótica, a coerência partidária – entendida como o grau de congruência ideológica e programática entre os membros de um partido (MONTERO, 2015) – tende a ser influenciada por dois vetores principais (RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2020): o nível de desenvolvimento socioeconômico do país (variável exógena) e a ideologia partidária (variável endógena). A esse respeito, a literatura especializada (Anexo 1) identifica as principais variáveis explicativas que condicionam a capacidade dos partidos de sustentar plataformas coerentes e responsivas.

No contexto brasileiro, os estudos empíricos voltados às instituições centrais do sistema político – notadamente o Executivo e o Legislativo, mediados pelos dos partidos políticos – tem contribuído substancialmente para o aprofundamento do debate sobre representação democrática³⁶. Nessa perspectiva institucionalista, as regras predominantes moldam o comportamento dos atores políticos, os quais, por sua vez, produzem resultados dotados de

³⁵ A noção de insumos democráticos refere-se às demandas e expectativas da sociedade, que atuam como vetores de pressão sobre os representantes. Já os compromissos internacionais podem incluir acordos multilaterais, tratados e metas de órgãos supranacionais, cuja vinculação compromete a autonomia decisória dos governos.

³⁶ Destaca-se, principalmente, os trabalhos de Almeida (2007), Tarouco (2011), Samuel e Zucco Jr. (2014), Carreirão (2015, 2019), Tarouco e Madeira (2015), Diniz e Oliveira (2019, 2020) e Gregorio (2020, 2021 e 2024).

implicações sociais e distributivas (TSEBELIS, 1998). Trata-se de um campo analítico sustentado por ferramentas e instrumentos metodológicos voltados à mensuração da qualidade da representação por meio de quatro eixos principais:

- a) a localização ideológica dos partidos com base em votações na Câmara dos Deputados (KINZO, 1990; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LEONI, 2002; ROMA, 2006);
- b) a aferição do perfil ideológico partidário via pesquisas de opinião e de autopercepção dos parlamentares (LUCAS; SAMUELS; 2011; ZUCCO JR., 2011; MELO; CÂMARA, 2012; TAROUCO; MADEIRA, 2013; BOLOGNESI, BABIRESKI; MACIEL, 2019);
- c) na análise do comportamento legislativo a partir da identificação de preferências e compromissos com políticas públicas (SANTOS, 1997; LEMOS, 2001; AMES, 2003; CARVALHO, 2003; RICCI, 2003; DINIZ, 2005; AMORIM NETO, 2000, 2006; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017); e
- d) a ideologia dos partidos a partir de concepções descritivas da composição das bancadas (RODRIGUES, 2002; ARAÚJO, 2017; ARAÚJO; FREITAS; VIEIRA, 2018).

Adicionalmente, outro conjunto relevante de estudos explora a relação de representação a partir do perfil ideológico e da gestão dos governos no Brasil, enfocando, por exemplo: (i) os desafios à governabilidade ao longo dos mandatos (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1991; MAINWARING, 2001; TAROUCO, 2014); (ii) os efeitos distorcivos das regras do sistema eleitoral e das coligações eleitorais sobre a representação e a agenda programática dos partidos (NICOLAU, 1997; REBELLO, 2015); e (iii) os limites das interpretações que reiteravam a instabilidade do presidencialismo de coalizão³⁷.

No que tange à governabilidade sob sistemas multipartidários, que coloca à prova os pressupostos sobre a estabilidade do sistema representativo brasileiro, Figueiredo e Limongi (1999) sustentam que a elevada fragmentação partidária e a dificuldade dos partidos em formar maiorias legislativas operam como incentivos estruturais à construção de coligações e coalizões governistas. Tais coalizões, por sua vez, são frequentemente organizadas em blocos distintos e ideologicamente homogêneos e coesos, “facilitadas pelo contexto político [institucional], econômico e social em que se inserem” (SANTOS, 1997, p. 465).

³⁷ A centralização do poder decisório nos líderes partidários e no Executivo configura, conforme conceituado por Figueiredo e Limongi (1999) e reiterado por uma expressiva gama de estudos posteriores, o núcleo estrutural do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Do ponto de vista da vinculação programática, os partidos são capazes de incidir sobre a definição da agenda pública ao estabelecerem apelos ideológicos durante o período eleitoral, embora esse impacto varie conforme o tipo de agenda e a conjuntura³⁸ (PETROCIK, 1996; EGAN, 2013; BELCHIOR *et al.*, 2023). Para Fagan (2018), a articulação entre programas partidários e a agenda legislativa do Congresso depende de fatores como o conteúdo temático, a natureza da agenda e o alinhamento com o governo³⁹ (BUDGE, 2015; MÜLLER, 2019). Assim, as promessas de campanha se tornam objeto de verificação empírica à medida que os eleitores avaliam tanto as prioridades anunciadas quanto sua posterior implementação (THOMSON *et al.*, 2017; NAURIN *et al.*, 2020).

O conflito eleitoral, portanto, se estrutura na medida em que a defesa, a execução e a congruência das promessas eleitorais são observadas e contrastadas com os resultados efetivos da atuação parlamentar e governamental (THOMSON *et al.*, 2010; NAURIN, 2014; THOMSON *et al.*, 2017; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019). Com isso, o exame da congruência entre os compromissos eleitorais e a agenda legislativa do Executivo se revela instrumental à compreensão dos mecanismos que se estabelecem na relação entre perfil ideológico, conteúdo programático e responsividade no interior do sistema representativo (GREGORIO, 2020, 2014).

Ainda assim, os níveis de cumprimento das promessas são demasiadamente diversos na comparação entre governos e países, em virtude da interferência de múltiplos fatores – institucionais, políticos e contextuais – na *performance* dos partidos governistas (THOMSON *et al.*, 2017; MOURY; FERNANDES, 2018; MÜLLER, 2019, 2020; BERCHIOR *et al.*, 2022). À luz dessa heterogeneidade, a presente investigação busca aprimorar a compreensão sobre os padrões de interação entre responsividade e responsabilidade política, contribuindo para uma análise mais acurada da estrutura e do formato de incentivos e restrições, bem como da lógica de atuação dos partidos ao conciliar ações responsivas e responsáveis no decorrer do mandato.

No que tange à outra dimensão constitutiva da relação representativa, os eleitores, ao exercerem seu juízo retrospectivo e prospectivo, avaliam não apenas o desempenho eleitoral dos partidos, mas também a consistência entre as plataformas eleitorais e a atuação legislativa. Desse modo, o comportamento eleitoral é mediado por um processo de escolha fundamentado na identificação e valorização de boas políticas, ou dos políticos que as sustentem, partindo do

³⁸ Durante as eleições os partidos fazem apelos aos eleitores, adotando posições em políticas públicas e enfatizando determinadas temáticas (ALMOND; POWELL, 1966; PETROCIK, 1996; POWELL, 2009; EGAN, 2013).

³⁹ A literatura indica que a centralidade dos programas partidários permite, em alguma medida, antecipar os temas da agenda legislativa no período pós-eleitoral, especialmente nos primeiros momentos do mandato presidencial, quando há maior alinhamento entre os parceiros da coalizão governista (ARAÚJO, 2017; FAGAN, 2018).

princípio segundo o qual a coalizão vencedora nas urnas detém o mandato para implementar seu programa (KIM; POWELL; FORDING, 2010; CARREIRÃO, 2015; COHEN, 2023)⁴⁰.

Nesse sentido, uma das prerrogativas centrais deste estudo consiste em equacionar a relação de congruência política observada no Brasil, concebida a partir do grau de alinhamento entre as promessas eleitorais dos partidos e a agenda legislativa dos representantes eleitos. Ademais, o procedimento metodológico adotado permite aprofundar o entendimento acerca da discussão recente sobre o perfil ideológico e programáticos dos partidos políticos brasileiros.

Para tanto, torna-se imprescindível compreender como o debate contemporâneo tem estruturado os conceitos de representação, *accountability* e responsividade, à luz do pressuposto de que os partidos e representantes eleitos tomam decisões durante o mandato⁴¹ em consonância com os compromissos firmados na campanha eleitoral, particularmente aqueles explicitados nos programas das candidaturas. Sob essa ótica, governos responsivos seriam os que adotam políticas congruentes com as demandas identificadas como relevantes aos cidadãos (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Em perspectiva analítica, a revisão proposta por Carreirão (2015) evidencia o argumento de que eleições competitivas e permanentes operam como o principal mecanismo de efetivação da relação de representativa nas democracias contemporâneas. O autor constata que a literatura especializada tende a instrumentalizar essa relação a partir de duas vertentes predominantes: a perspectiva do mandato partidário e a abordagem da *accountability*. Ambas pressupõem a necessidade de coesão intrapartidária suficiente para produzir alinhamento entre conteúdo ideológico e ação política, fenômeno que a literatura qualifica como congruência partidária (HTUN; POWELL, 2012; POWELL *et al.*, 2018; CARREIRÃO, 2019).

O impasse em estabelecer um padrão único de análise reside, fundamentalmente, na complexidade do arranjo institucional e na multiplicidade de atores com capacidade de influenciar o sistema partidário e o exercício do mandato⁴². Por um lado, os eleitores carecem de mecanismos diretos para constranger os governos ao cumprimento integral de suas plataformas; (ii) por outro, partidos e representantes eleitos estão sujeitos a controles indiretos

⁴⁰ Tal perspectiva analítica acerca da representação democrática assume como eixo central os estudos empíricos de congruência política e partidária, orientados pelo pressuposto de que os representantes eleitos devem agir de maneira responsiva às preferências, opiniões e interesses dos cidadãos (CARREIRÃO, 2019; GREGORIO, 2020).

⁴¹ A representação por mandato pressupõe que as políticas públicas do governo são orientadas pelos programas partidários, as quais correspondem, ao menos idealmente, às políticas mais eficazes para atender às demandas dos cidadãos, consideradas as restrições informacionais as quais os representantes têm acesso (HORN; JENSEN, 2017; OGRADY; ABOU-CHADI; GREEN-PEDERSEN; MORTENSEN, 2020; MÜLLER, 2022).

⁴² Um governo responsivo adotaria políticas nas quais os cidadãos sinalizam como sendo relevantes (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; LARSEN, 2018).

via mecanismos de responsabilização política (POWELL, 2009; HTUN; POWELL, 2012; CARREIRÃO, 2019; BERG-SCHLOSSER; BADIE; MORLINO, 2020).

Haja vista que a reeleição e a consolidação de poder constituem objetivos fundamentais dos partidos políticos, o êxito partidário passa a depender, em grande medida, da capacidade de alinhar a agenda de governo às demandas dos cidadãos. Em regimes responsivos, sob o marco da prestação de contas, as eleições funcionam como dispositivos de responsabilização *ex ante*:

As eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 105-106).

Dessa maneira, o conceito de representação aproxima-se do de responsividade e, por conseguinte, associa-se ao princípio de causalidade com a congruência política (POWELL, 2009). A partir dessa premissa, Carreirão (2015)⁴³ enfatiza que os estudos sobre congruência política tendem a assumir como referencial analítico as promessas expressas nos programas partidários, e não meramente os interesses e as preferências dos partidos.

Em consonância aos argumentos apresentados, este trabalho insere-se no escopo mais amplo da literatura sobre representação democrática no Brasil, que investiga dimensões como comportamento parlamentar, produção legislativa, disciplina partidária, entre outras. A originalidade da presente abordagem reside no foco sobre uma lacuna previamente identificada: a efetividade da representação, especialmente no que concerne à correspondência entre agenda programática e atuação legislativa – em termos de responsabilidade e responsividade.

Nesse sentido, desenvolvemos a prerrogativa analítica segundo a qual responsividade equivalente ao grau de congruência política de um mandato. A congruência, aqui, é definida como a correspondência empírica e verificável entre as posições programáticas assumidas pelo partido – enquanto promessas verificáveis⁴⁴ – e as ações políticas efetivamente implementadas durante o respectivo governo (*Political Actions*). O conceito operacional de responsabilidade, por sua vez, carece de uma definição mais robusta e segue detalhado na Seção 3.

⁴³ No Anexo 2 apresentamos o modelo sintetizado pelo autor, identificando os principais trabalhos e a abordagem empregada para medir a congruência e o cumprimento das promessas eleitorais.

⁴⁴ Thomson *et al.* (2017) indicam que um enunciado político ou compromisso programático de campanha podem ser qualificados como promessa eleitoral efetiva na medida em que permitem “testabilidade” [grau de verificação] da ação política implementada pelo governo com a agenda formalizada durante as eleições. Caso tal critério não seja atendido, o compromisso é concebido como uma promessa retórica (NAURIN *et al.*, 2020).

A esse respeito, destacamos o papel seminal dos trabalhos de Tarouco e Madeira (2013a, 2013b), cujas análises das posições ideológicas dos partidos brasileiros fundamentaram uma metodologia de classificação que tem servido de referência a inúmeros estudos subsequentes⁴⁵. Assumindo tal perspectiva, este estudo concebe a congruência como sinônimo funcional de responsividade e, sobretudo, como indutora de responsabilidade democrática. Tal abordagem fundamenta-se ao examinar a correspondência entre prioridades temáticas (*issues*) e promessas verificáveis – oriundas da análise dos manifestos e do HGPE – e, posteriormente, entre essas promessas e a agenda legislativa do governo eleito.

Importa sublinhar que a abordagem aqui admitida decorre de uma revisão extensiva dos modelos analíticos de congruência política aplicados em distintos sistemas partidários, em um viés crítico acerca dos benefícios, lacunas e, sobretudo, sob a precisão estatística na adoção de um modelo específico. Entre as contribuições mais relevantes, o trabalho de Powell (2009) destaca-se por oferecer uma sistematização das principais estratégias metodológicas para aferir a relação entre preferências dos eleitores e comportamentos dos representantes, estruturadas em três eixos principais:

- I. Abordagem "Posição do Cidadão" (*survey*) // "Posição do Representante" – via *elite surveys*.
- II. A abordagem "Voto Partidário" // "Manifesto Partidário" – baseada na *Saliency Theory* e no modelo do MARPOR.
- III. Abordagem "Identificação do Cidadão" // "Percepção Cidadão" – ancorada em opinião pública e *surveys*.

Entre as distintas estratégias voltadas à aferição empírica da responsividade (Anexo2), uma série de pesquisas (CARREIRÃO, 2015, 2019; MÜLLER, 2019, 2020; POWELL, 2020) identificam a prevalência da Abordagem (II) – centrada na congruência programática – como eixo analítico dominante nas investigações dedicadas à avaliação da qualidade da representação democrática, especialmente aquelas que se debruçam sobre o cumprimento de promessas eleitorais.

Em consonância com essa tradição analítica, e amparado pela síntese metodológica proposta por Carreirão (2015, 2019) e pelos aportes comparativos de Naurin, Royed e Thomson

⁴⁵ Destacamos ainda os trabalhos de Cervi (2006), Almeida (2007), Carreirão (2008), Tarouco e Madeira (2015), Madeira, Vieira e Tarouco (2017), Bolognesi, Babireski e Maciel (2019) e Tarouco, Madeira e Vieira (2021).

(2019), este estudo adota a Abordagem "Voto Partidário" // "Manifesto Partidário". Tal abordagem permite estimativas robustas acerca das posições medianas tanto dos eleitores quanto dos representantes (CPPP, 2023)⁴⁶, oferecendo, assim, um instrumental analítico particularmente eficaz para aferir o grau de alinhamento programático. Além disso, apresenta as seguintes vantagens:

1. Geração de séries temporais que viabilizam prognóstico ao longo dos mandatos (HTUN; POWELL, 2012; CARREIRÃO, 2019; POWELL, 2019, 2020).
2. Aplicação de escalas unificadas que possibilitam a adoção de análises longitudinais e intragovernamentais (BELCHIOR; FREIRE, 2012; THOMSON *et al.*, 2017).
3. Replicabilidade e a possibilidade de comparações entre governos e países, constatadas em estudos recentes (OTERO-FELIPE; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, 2010; NAURIN, 2014; LINDGREN; NAURIN, 2017; ROYED, 2019; NAURIN *et al.*, 2020; PEREIRA, 2020; JENSEN; VESTERGAARD, 2021).

O alinhamento teórico-metodológico deste estudo com os referenciais supracitados justifica-se, sobretudo, a partir da constatação de que tais abordagens têm desempenhado função estruturante na consolidação de pressupostos teóricos e operacionais compartilhados no campo da análise da representação democrática. Em primeiro lugar, elas têm favorecido a emergência de um núcleo comum de premissas analíticas, permitindo a construção de categorias conceituais confiáveis e verificáveis. Em segundo lugar, contribuíram para o desenvolvimento de bancos de dados sistemáticos e comparáveis em âmbito internacional, ampliando a capacidade de generalização empírica das conclusões derivadas dessas pesquisas. Por fim, esse alinhamento ocorre em um contexto marcado pela crescente institucionalização de uma agenda de pesquisa transnacional, acompanhada por investimentos significativos voltados à inovação metodológica e ao desenvolvimento de novas tecnologias (PLEDGEDEM, 2023; CPPG, 2023)⁴⁷.

Do ponto de vista empírico, a revisão sistemática da literatura corrobora a centralidade dos programas partidários enquanto instrumentos estruturantes da responsividade no interior da democracia representativa. Tais documentos – notadamente os manifestos de campanha e, no

⁴⁶ O *Comparative Party Pledges Project* (CPPP), consórcio internacional composto por especialistas em promessas eleitorais, tem desempenhado papel decisivo no avanço da abordagem comparativa sobre seu cumprimento.

⁴⁷ Estruturado como uma rede colaborativa que congrega mais de trinta pesquisadores distribuídos entre Europa, Oceania e América do Norte, o *Comparative Party Pledges Group* (CPPG) tem por objetivo investigar de forma sistemática a implementação de promessas. Para tanto, o grupo tem se dedicado à consolidação de definições conceituais compartilhadas e à padronização de procedimentos metodológicos.

caso brasileiro, os materiais audiovisuais veiculados no HGPE – constituem plataformas programáticas oficiais, de caráter vinculante e não facultativo, emitidas por cada candidatura na competição eleitoral. Compostos por declarações duráveis e por posições substantivas acerca de políticas públicas, desempenham função nodal na estruturação do vínculo representativo, configurando-se como referenciais privilegiados para a aferição da congruência política⁴⁸.

Há, nesse sentido, a premissa consolidada de que os manifestos eleitorais comportam os compromissos programáticos das coligações eleitorais e que detêm “certa autenticidade como medidas específicas, para aquele momento, das posições partidárias” (Carreirão, 2019, p. 7). Nessa perspectiva, os programas eleitorais tornam-se fundamentais para o funcionamento da representação partidária, cuja eficácia está ancorada em regras próprias dos sistemas eleitorais, funcionando, inclusive, como prelúdio eficaz da futura agenda governamental (THOMSON *et al.*, 2017, NAURIN *et al.*, 2020; DINIZ; OLIVEIRA, 2021; CONTRERA GREGORIO, 2022).

Não obstante seu uso extensivo nos estudos sobre posicionamento ideológico e formulação de agendas, há lacunas importantes no que tange à compreensão do mecanismo que legitima a atribuição de posse da pauta (*issue ownership*) a determinado partido político⁴⁹, bem como sobre a sistematização dos procedimentos para o monitoramento da implementação de promessas eleitorais. Para além de seu conteúdo normativo ou ideológico,

O processo de produção, promulgação e recepção pública dos programas partidários não é muito bem compreendido pela sociedade. Para sua ampla compreensão, é necessário compreendê-los para além do eixo de ênfases seletivas e de ideologia dos partidos (DOLEZAL *et al.*, 2012, p. 869).

A compreensão limitada sobre a interação entre insumos democráticos e compromissos institucionais é responsável por moldar o resultado das políticas, o que gera nebulosidade na percepção pública acerca do padrão de relacionamento representativo instituído, bem como dificulta a mensuração da efetividade da representação partidária no exercício do governo (ENROTH, 2017). Com destaque ao aporte empírico de Belchior *et al.* (2023), uma gama crescente de estudos recentes tem deslocado o foco analítico para as variáveis condicionantes do cumprimento das promessas, com ênfase particular sobre três dimensões estruturantes: (i) a natureza institucional do governo – notadamente se de maioria, coalizão ou minoria –, (ii) o

⁴⁸ Consolidando-se como estruturas essenciais para a manutenção da legitimidade democrática (ROYED, 1996; MOURY, 2011; COSTELLO; THOMASSEN; ROSEMA, 2012; ARTÉS, 2013a, 2013b; THOMSON *et al.*, 2017; MÜLLER, 2020; NAURIN; THOMSON, 2020; FORNACIARI *et al.*, 2021; SCHNEIDER; THOMSON, 2023).

⁴⁹ Isto é, a capacidade percebida de determinado partido de monopolizar, liderar ou tratar com maior competência uma agenda específica perante o eleitorado (POWELL, 2020).

contexto macroeconômico vigente ao longo da legislatura, e (iii) a tipologia das promessas emitidas, distinguindo-se entre aquelas de caráter retórico e as passíveis de verificação objetiva. Tais dimensões permitem qualificar a responsividade ao evidenciar os constrangimentos e as oportunidades que influenciam a conversão dos compromissos em políticas públicas efetivas.

Nesse contexto, emerge um dilema teórico central: estariam os partidos, de fato, falhando em representar e responder às preferências cidadãos, ou a percepção de ineficácia deriva de um descompasso entre mecanismos institucionais, expectativas sociais e capacidades governativas? A literatura divide-se quanto a essa questão (KITSCHOLT; REHM, 2015; THOMASSEN; VAN HAM, 2014), o que realça a complexidade do fenômeno.

A estratégia de mediação entre ações, pautas e percepções partidárias junto à sociedade civil apresenta efeitos diretos sobre o tipo de responsividade ofertada (POWELL, 2004a; MAIR, 2009; ESAIASSON; WLEZIEN, 2017; BELCHIOR *et al.*, 2023). Nesse arranjo, a responsividade é estritamente relacionada aos programas partidários e às eleições: são eles que balizam, simultaneamente, os canais pelos quais os eleitores expressam preferências políticas e os referenciais analíticos para a mensuração da congruência política (POWELL, 2004b; 2010; DALTON; FARRELL; MCALLISTER, 2011; MAIR, 2013; NARANG; STANILAND, 2018; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).

Importa destacar que a demanda por responsividade não se restringe à arena da política doméstica. A partir de uma perspectiva liberal – neo-institucionalista –, os compromissos assumidos na política externa podem ser concebidos como extensão lógica da política interna, refletindo preferências e restrições semelhantes (PUTNAM, 1988; KATZ; MAIR, 2018). A esse respeito, Narang e Staniland (2018) indicam que a saliência eleitoral e a clareza quanto à atribuição de responsabilidade pelos resultados políticos variam, substancialmente, (i) ao longo do tempo, (ii) em função das regras eleitorais e (iii) em decorrência da pressão entre as arenas temáticas, o que estrutura diferentes "ambientes de *accountability*".

À luz desse debate, Coppedge (1997) observa que os fatores que mais condicionam a qualidade da representação no contexto latino-americano são a volatilidade eleitoral e o grau de fragmentação partidária⁵⁰. Complementarmente, Ravecca (2019) e Rodríguez e Rosenblatt (2020) propõem o alargamento da análise, sugerindo que, mais do que contrastar aspectos como ideologia e programa, é necessário desenvolver modelos comparativos que permitam captar as variações entre sistemas políticos, suas regras de competição e arranjos representativos.

⁵⁰ Essa perspectiva, embora mais restrita, reforça a importância das estruturas institucionais e do sistema partidário na conformação da responsividade política.

2.3 A dimensão ideológica na representação democrática

A problemática da representação e da participação política tem figurado como eixo analítico central nos debates recentes sobre a qualidade da democracia, sendo objeto recorrente de investigação por parte da literatura especializada⁵¹. Fundamentados em concepções clássicas e em modelos analíticos amplamente consolidados, os estudos sobre representação democrática têm aprimorado seus instrumentos teóricos e metodológicos no intuito de aferir, com maior precisão, o grau de correspondência entre as preferências do eleitorado e as ações efetivamente adotadas pelos representantes partidários.

Tal preocupação insere-se no marco mais amplo da teoria democrática contemporânea, que enfatiza a responsividade como condição necessária para a legitimidade dos regimes representativos e como critério normativo para a avaliação do desempenho institucional dos partidos e governos. Nessa esteira, duas questões que emergem na literatura orientam a presente seção: (i) de que maneira o debate sobre representação fornece instrumentos para a análise dos sistemas políticos; e (ii) em que medida permite consolidar indicadores confiáveis acerca do vínculo representativo do grau de cumprimento dos compromissos programáticos por parte dos partidos⁵² (NEVES, 2017; DÄUBLER; MÜLLER; STECKER, 2019; OSWALD; ROBERTSON, 2020).

O progressivo alargamento dos canais de inclusão política e a incorporação de grupos sociais historicamente marginalizados às arenas decisórias induzem a uma reconfiguração da representação democrática, que passa a ser concebida sob o prisma de uma participação mais equânime, o que demanda ajustes institucionais que conferem maior densidade normativa ao conceito (PUTNAM, 1988; ARAÚJO, 2001). Tal processo se revela particularmente sensível às reformas institucionais, especialmente no que se refere às regras do sistema eleitoral e aos critérios de acesso à competição política (ARAÚJO; FREITAS; VIEIRA, 2018), uma vez que tais mudanças permitem reestruturar os mecanismos de agregação de preferências, qualificar a mediação política e aprimorar o desempenho institucional das democracias.

À luz dessas transformações, é possível sustentar, com base no argumento de Araújo (2017), que alterações institucionais voltadas à melhoria dos canais representativos e à

⁵¹ Entre os quais, destacamos os estudos desenvolvidos por Przeworski, Stokes e Manin (1999), Cohen (2000), Mair, Müller e Plasser (2004), Mair (2015), Katz e Mair (2018), Müller (2019) e Russo e Cotta (2020).

⁵² A formulação de promessas pelos partidos não deve ser compreendida exclusivamente como um compromisso programático voltado à implementação *ex post*, mas antes como uma estratégia que visa atender a dois requisitos fundamentais da representação política: unificar as facções partidárias, retomando o poder de influência interno e externo; e realizar apelos ideológicos aos eleitores durante as campanhas eleitorais (ALDRICH; GRIFFIN, 2018).

racionalização do processo legislativo tendem a produzir efeitos na consolidação programática e ideológica dos partidos, bem como no aperfeiçoamento da relação entre representantes e representados (LEONI, 2002; INÁCIO; REZENDE, 2015; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017). Ainda que seja recorrente a constatação da baixa diferenciação ideológica entre os partidos brasileiros, a literatura recente sugere que tal limitação possui efeitos restritos sobre os padrões de responsividade e sobre os resultados das políticas públicas implementadas. Como afirmam Serra-Silva e Belchior (2020, p. 74):

Embora a baixa variabilidade na ideologia dos partidos políticos seja uma limitação, há pouco suporte para admiti-la como variável explicativa nos estudos que investigam o desempenho dos partidos diante da realização de seus programas. Portanto, as consequências dessa limitação devem ser entendidas como de baixo efeito e influência ao resultado das políticas e da relação representativa (SERRA-SILVA; BELCHIOR, 2020, p.74).

Com a consolidação dos sistemas partidários, após o processo de redemocratização na América Latina e, principalmente no caso do Brasil, se institui um sistema de partidos políticos identificável e institucionalizado⁵³. A transição democrática não apenas redefiniu os contornos da competição política, como também proporcionou condições analíticas mais robustas para o exame da representação. Nesse novo contexto, marcado por uma crescente complexidade dos processos decisórios e pela multiplicação de atores com capacidade de exercer pressão sobre partidos e governos, emergem novas agendas analíticas voltadas ao exame da qualidade da representação partidária, principalmente sob a perspectiva: da formação da agenda legislativa, da disciplina partidária⁵⁴ e da congruência política (COHEM, 2000; CARREIRÃO, 2015, 2019; HORN; JENSEN, 2017; POWELL *et al.*, 2018; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020).

A literatura clássica sobre representação democrática, alicerçada na concepção de *accountability* democrática, já assinalava a relevância das regras do sistema eleitoral enquanto dispositivos estruturantes para o controle dos representantes (APSA, 1950). Nessa tradição, o vínculo representativo não se esgota no ato da delegação, mas exige, para sua legitimidade contínua, a possibilidade de monitoramento e sanção: seja por meio de instituições estatais (*accountability* horizontal); ou via julgamento periódico do eleitorado (*accountability* vertical).

⁵³ Em efeito, se verifica avanço substantivo nos estudos que investigam as dimensões (endógenas e exógenas), a agenda ideológica, e a disciplina legislativa dos partidos no mandato (FREIDENBERG, 2016; WIARDA; KLINE, 2018; BORNSCHIER, 2019; RAVECCA, 2019; RODRIGUEZ; MONTERO, 2003; BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2020; TAROUCO; MADEIRA; VIEIRA, 2022; RODRÍGUEZ; ROSENBLATT, 2020).

⁵⁴ A contribuição de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, expressa em uma série de artigos (1995a, 1995b, 1996a, 1996b, 1997, 1998a, 1998b), está em caracterizar as “bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, evidenciando o grau de disciplina de partidos e, em efeito, sua influência sobre a governabilidade no Brasil.

No âmbito desse debate, o trabalho de Manin, Przeworski e Stokes (1999) representa um marco analítico ao reafirmar o papel fundamental das instituições eleitorais na mediação do vínculo representativo, destacando sua capacidade de estruturar incentivos que tornam mais transparentes, previsíveis e sancionáveis as ações governamentais⁵⁵. Para os autores, a eficácia do mecanismo repousa na articulação entre responsividade – entendida como a correspondência das ações dos representantes às demandas dos representados – e responsabilidade – definida aqui como a aderência dos governantes a critérios operacionais previamente estabelecidos.

Conforme a institucionalização dos partidos políticos enquanto elementos vinculantes da representação política, observa-se uma revalorização da sua função programática, sobretudo para a estruturação de agendas ideológicas e a manutenção da legitimidade e da estabilidade do sistema político⁵⁶ (MAIR, 2015). O eleitorado, como indica Aldrich, Sullivan e Borgida (1989), desde o pós-Segunda Guerra Mundial, demonstra uma crescente capacidade de distinguir entre plataformas eleitorais concorrentes. Em atualização posterior, Adrich (2011) reforça a hipótese de que a percepção dessas diferenças influencia diretamente o comportamento eleitoral, o que detona a importância das clivagens ideológicas como fator de orientação do voto. Contudo,

Os eleitores parecem preferir líderes políticos que prometem protegê-los em face de um contexto – interno e externo – hostil, ao invés de líderes que representam interesses próprios ou pontos de vista ideológicos do seu partido. Deste modo, haveria a consolidação de incentivos para que os partidos políticos sejam responsivos (GADARIAN, 2010, p. 1055).

Embora os vínculos programáticos constituam elemento fundamental na modelagem do comportamento político, uma vertente significativa da literatura sobre comportamento eleitoral tem enfatizado o papel das avaliações retrospectivas na estruturação das decisões do eleitorado. A esse respeito, Weaver (1986) propõe uma leitura da *accountability* como um mecanismo de atribuição de responsabilidade política, no qual os eleitores operam mediante um sistema de distribuição de crédito e culpa: partidos incumbentes são recompensados quando percepções de sucesso predominam, e punidos quando o desempenho passado é considerado insatisfatório.

Nesse marco analítico, o voto não seria apenas a expressão de adesão programática ou ideológica, mas também produto de um juízo racional retrospectivo acerca do desempenho da representação partidária (POWELL; WHITTEN, 1993). Tal perspectiva tem recebido robusta

⁵⁵ A preocupação com a efetividade da relação representativa retoma as premissas da democracia moderna, como enunciadas no relatório da *American Political Science Association* (APSA, 1950), em que se reconhece a dualidade entre responsabilidade e responsividade como atributos desejáveis de sistemas políticos democráticos.

⁵⁶ Powell (2005, 2018) ressalta que a verificação do total de ações responsivas no decorrer do governo tem se demonstrado tarefa empiricamente difícil.

sustentação empírica, evidenciada em estudos que demonstram a prevalência de avaliações retrospectivas nas decisões de voto, orientadas por um balanço cognitivo que reconhece êxitos e fracassos das gestões anteriores (GRIMMER *et al.*, 2012; POWELL, 2018; MÜLLER, 2020). Contudo, ao evidenciar os limites dessa racionalidade atribuída ao eleitor, Müller (2019, p.30) adverte que “o reconhecimento público da autoria pode causar deserções e mudanças na escolha do voto dos eleitores”.

A transparência quanto à origem das políticas implementadas, longe de fortalecer automaticamente a *accountability*, pode expor os partidos às sanções de um eleitorado que, ao identificar os responsáveis por decisões impopulares, revê estrategicamente suas escolhas no momento do pleito (CARREIRÃO, 2015). Diante desses achados, observa-se uma crescente incorporação de aportes teóricos e metodológicos oriundos da Teoria da Escolha Racional⁵⁷ nas análises sobre a ação estratégica dos atores políticos (TSEBELIS, 1998).

As premissas básicas da Teoria da Escolha Racional são o conhecimento das regras e o comportamento racional dos jogadores. As regras são fixadas na Constituição, pelas normas eleitorais ou por normas sociais gerais de comportamento. Já a racionalidade significa que cada ator político do sistema dispõe de um conjunto consistente de classificações (valores ou *payoffs*) sobre todos os resultados logicamente possíveis e calcula a estratégia que melhor atende a esses interesses (CONTRERA, 2017, p. 2).

Os modelos analíticos fundados na tradição da Escolha Racional partem da premissa de que os partidos políticos atuam como atores racionais, dotados de preferências estáveis e orientados à maximização de objetivos específicos – sejam de natureza eleitoral, programática ou relacionados à manutenção no poder (PETROCIK; BENOIT; HANSEN, 2003; DIXIT; SKEATH, 2004; MANIN *et al.*, 2006; EGAN; 2013; FAGAN, 2018). Sob tal perspectiva teórica, Tsebelis (1998) adverte que o comportamento partidário é interpretado como uma resposta estratégica ao ambiente institucional e às formas predominantes de interação política.

Para Downs (1957), o aspecto mais relevante dos partidos reside no fato de que eles formulam políticas com o intuito de vencer eleições, sendo as ideologias concebidas como instrumentos para alcançar o poder⁵⁸. John Aldrich (2011), assim como Downs, filia-se à perspectiva da Escolha Racional. Contudo, no novo institucionalismo de Aldrich a obtenção de

⁵⁷ A perspectiva admite que a racionalidade tem dois elementos essenciais: conhecimento completo dos próprios interesses e cálculo perfeito de quais ações servirá melhor a esses interesses (DIXIT; SKEATH, 2004).

⁵⁸ O modelo proposto por Anthony Downs, principal referência da Teoria da Competição Partidária, assume que os atores políticos da competição se comportam racionalmente para atingir seus objetivos, de forma similar aos agentes econômicos do mercado.

cargos seria apenas um dos objetivos dos políticos profissionais e ao agir expressando valores e preferências, os políticos formulariam e moldariam a agenda de seus partidos.

Uma contribuição particularmente relevante do estudo de Aldrich (2011) consiste em compreender os partidos políticos como agentes centrais no processo de agregação, filtragem e priorização das demandas sociais, operando como estruturas mediadoras entre o ambiente societal difuso e a arena institucional de tomada de decisão. Portanto, os partidos não apenas centralizam a agenda pública em torno de questões politicamente salientes, como também incorporam temas cuja relevância estratégica – seja por sua novidade, seja por sua utilidade eleitoral – contribui para a maximização dos interesses da organização partidária (HERSHEY; ALDRICH, 2017; ALDRICH; GRIFFIN, 2018). Aldrich destaca ainda o papel dos militantes partidários como mecanismos de controle sobre os líderes e seus representantes eleitos, impondo-lhes limites no que diz respeito às decisões tomadas durante o exercício do mandato⁵⁹.

Tais vínculos funcionam, portanto, como mecanismos informais de *accountability* intraorganizacional, capazes de condicionar as escolhas governamentais à coerência com os compromissos partidários previamente assumidos. Parte-se, assim do pressuposto normativo de que os representantes eleitos devem defender posições congruentes com o programa eleitoral e o perfil ideológico de seu partido (ABRAMSON *et al.*, 2016; ALDRICH; STEPHENSON, 2019). Entretanto, como adverte Powell (2019), na contramão aos anseios por políticas de “Bem-estar Social”, impulsionadas por contextos de crescimento econômico combinado a uma distribuição de renda desigual, tem-se observado uma crescente complexidade no processo de prestação de contas do governo.

A complexidade inerente ao desenho institucional contemporâneo compromete não apenas a atribuição eficaz de responsabilidades pelas ações estatais, mas também mina a transparência e a responsividade que se espera das democracias representativas modernas (MAIR, 2014; KLEINE; ARTÉS; THOMSON, 2022). Nesse cenário, os múltiplos atores, arranjos e dispositivos que integram a estrutura representativa operam como mecanismos de controle e contensão do sistema político. Embora concebidos com vista à promoção de efeitos benéficos à democracia – como a consolidação do sistema partidário e o aprimoramento da qualidade da representação –, esses elementos podem, paradoxalmente, produzir distorções no posicionamento partidário. Como observa Riker (1982, p. 244), essa configuração institucional

⁵⁹ A decisão eleitoral (voto) dos eleitores é determinada a partir de sua percepção sobre qual candidato se apresenta como mais disposto a cumprir seus interesses individuais (ALDRICH, 2011; BUDGE, 2015; POWELL, 2019).

não se ancora em “uma regra popular fixa, mas em uma lógica de expressão popular intermitente, muitas vezes aleatória, e até perversa de veto”.

Diante dessas considerações preliminares, pode-se afirmar que o mandato – visto a partir de suas características estruturais – e os mecanismos de responsabilização política constituem os principais canais pelos quais se articulam as demandas dos cidadãos e o comportamento dos representantes eleitos. Como evidencia Müller (2019), sob condições favoráveis – como baixa polarização, consenso programático mínimo e concentração decisória –, esses mecanismos operam de forma sinérgica e funcional, gerando resultados mais efetivos. Por outro lado, o autor adverte que a dispersão decisória, a fragmentação partidária e a alta polarização podem tensionar essa relação, levando a disjunção entre representação e responsividade. De fato, a persistência desse cenário pode culminar na ascensão de governos cujas políticas divergem significativamente dos interesses majoritários dos eleitores⁶⁰.

No contexto de crescente complexidade dos arranjos institucionais que sustentam a *accountability* democrática, a possibilidade de sanções – tanto oriundas do eleitorado doméstico quanto impostas por atores e organizações internacionais – caracteriza-se como um dispositivo funcional e disciplinador da ação governamental. Tal mecanismo exerce um papel ambivalente: de um lado, atua como incentivo à formulação de políticas públicas responsivas às demandas sociais; por outro, opera como instrumento coercitivo, ao impor constrangimentos que induzem os representantes eleitos ao cumprimento responsável de seus compromissos programáticos (MÜLLER, 2020; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).

Em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente às demandas imprevisíveis, torna-se mais difícil para os cidadãos e representantes desempenharem seus papéis. Contudo, em contextos institucionais efetivos, o equilíbrio entre mandato, responsividade e responsabilidade tem sido constatado, sobretudo nas democracias da Europa (POWELL, 2020, p. 392).

A incorporação contínua de novas demandas sociais, aliada à multiplicidade de atores e compromissos institucionais e programáticos, impõe uma dinâmica de constante adaptação dos partidos políticos. Essa exigência de flexibilidade organizacional manifesta-se, de modo mais evidente, na capacidade dos sistemas eleitorais de sustentar governos multipartidários,

⁶⁰ Nessa direção, o trabalho de Powell (2019, 2020) expõe que os bons representantes e governos podem ajudar os cidadãos a se informarem adequadamente sobre a política, cujo objetivo está em aumentar o discernimento no processo de decisão/escolha eleitoral.

frequentemente estruturados sob a forma de coalizões⁶¹ (ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020). Nesse contexto, a governabilidade passa a depender da habilidade dos partidos em coordenar interesses diversos e manter coesão programática mínima necessária à estabilidade do governo (THOMSON *et al.*, 2017; POWELL *et al.*, 2018; MÜLLER, 2020; NAURIN *et al.*, 2020; KLEINE; ARREGUI; THOMSON, 2022). Entretanto,

Em diversos governos multipartidários se verifica que os partidos individuais cumprem uma proporção menor de suas funções específicas, sendo que o cumprimento de suas promessas e a responsabilidade política se tornam mais difíceis de determinar. Dado que as grandes coalizões são necessárias para formar governos congruentes, a divisão de poder entre seus membros diminui a responsabilidade na gestão do governo (POWELL, 2020, p. 393).

Ademais, sob os efeitos combinados da intensificação da globalização econômica e da ampliação da participação política – manifestada pelo engajamento crescente da sociedade civil, mediada por grupos de interesse e movimentos sociais, na arena política –, os mandatos partidários tendem a assumir um perfil cada vez mais ideológico. Essa dinâmica sinaliza um afastamento dos modelos tradicionais de mandato, pautados por respostas fragmentadas ou posicionamentos políticos específicos (MAIR, 2009; MAIR; THOMASSEN, 2010; KATZ, 2020; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020; FORNACIARI *et al.*, 2021).

Não obstante, como adverte Mair (2014, 2015), a coexistência de múltiplas e, por vezes, conflitantes demandas pode comprometer a estabilidade da estrutura ideológica que marca os partidos⁶². Em resposta a tal tensionamento, os partidos tendem, por um lado, à convergência programática em direção ao centro do espectro (SARTORI, 2015); por outro, à intensificação das clivagens ideológicas e à polarização do sistema partidário⁶³ (KATZ; MAIR, 2018).

No atual contexto, caracterizado pela interdependência global e pela imprevisibilidade na formulação e nos resultados das políticas públicas, os partidos e seus representantes operam sob um regime de constrangimentos sistêmicos que dificultam o exercício da governabilidade. Como salienta Mair (2015, p. 62), tal cenário é atravessado por “efeitos (não) controláveis da

⁶¹ Rohrschneider e Thomassen (2020), ao organizarem “*The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*”, sistematizam uma ampla gama de análises que evidenciam o crescimento de governos de coalizão nas democracias recentes. Esse padrão se manifesta de forma mais evidente em países da Europa Ocidental – como Itália, Alemanha, Áustria e França – e, posteriormente, torna-se recorrente em democracias de terceira e quarta onda no continente, como Grécia, Portugal, Espanha, Hungria, República Tcheca e Polônia. Mais recentemente, observa-se sua expansão em regimes presidencialistas da América Latina, com destaque para o Chile e o Brasil.

⁶² Representantes sem escrúpulos podem mais facilmente tirar proveito da complexidade e falta de transparência para abrigar comportamentos egoístas, como os cidadãos tendem a temer (FORTUNATO, 2019).

⁶³ Katz (2020) destaca que cada sistema democrático traz sua complexidade e, até mesmo para os representantes mais racionais, se torna difícil conciliar os interesses dos cidadãos de forma que se identifique com clareza o ator responsável por uma determinada ação política.

interdependência internacional”, o que acentua a tensão estrutural entre responsividade às demandas sociais e responsabilidade na gestão governamental nas democracias representativas.

2.4 Estabilidade partidária: *issue ownership*, ideologia e comportamento eleitoral

A discussão acerca da centralidade dos partidos políticos para o funcionamento do regime democrático remete a concepção clássica de Sartori (1982), segundo a qual a função primordial dos partidos reside na intermediação e na comunicação entre sociedade e Estado. À luz desses condicionantes, as premissas da *Saliency Theory* contribuem para a compreensão da competição pela ótica das temáticas (*issues*). Robertson (1976), fundamental precursor da perspectiva *Saliency Theory*, institui que o argumento central é o de que a competição partidária seria focada em ênfases seletivas ao invés da confrontação direta.

Posteriormente, Budge e Farlie (1983a) retomam e refinam tais argumentos indicando que, durante a campanha eleitoral, os partidos mais do que se contrapor às declarações dos seus adversários sobre as políticas defendidas, concentrariam atenção em temas que consideram ter vantagens sobre seus adversários. A partir dessa abordagem, a *Saliency Theory* sustenta que os partidos não necessariamente divergem em relação às soluções propostas para determinados problemas políticos, mas sim diferenciam-se pela atenção conferida a temas que lhes proporcionam maior benefício (PETROCIK, 1996). Nessa direção, Budge *et al.* (2001) atestam que a maioria dos manifestos dispõe de propostas ou agendas extremamente similares.

Diante desse contexto, a definição das prioridades programáticas por parte dos partidos – expressa na noção de *issue ownership* – não decorre apenas das ênfases seletivas atribuídas a certos temas políticos, mas também da apropriação de questões específicas da agenda pública por determinados partidos. Esse fenômeno, conceituado como *issue linkage*⁶⁴, está ancorado tanto em vínculos históricos quanto na performance prévia dos partidos, o que reforça, junto ao eleitorado, a percepção de competência e legitimidade partidária no tratamento de temas particulares (BUDGE; FARLIE, 1983b).

No entanto, como adverte Powell (2004a, 2004b), a responsividade excessiva, marcada sobretudo pela subordinação estrita dos representantes às demandas do eleitorado, pode comprometer os princípios normativos da representação política. Ao converter-se em uma instância de mera delegação e reprodução de demandas, o governo esvazia sua capacidade de

⁶⁴ O conceito de *issue ownership* emerge como instrumento explicativo central para compreender como certos partidos conseguem apropriar-se de temáticas específicas e consolidar sua imagem como os atores mais capacitados para tratá-las (KLINGEMANN *et al.*, 2006).

atuação autônoma e deliberativa, tornando-se menos responsável do ponto de vista substantivo (PITKIN, 1967; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999).

Egan (2013) sustenta que, em contextos de estabilidade institucional, as questões mais salientes tendem a derivar de consensos prévios, no qual as prioridades programáticas dos representantes adquirem maior relevância para os eleitores do que propriamente os diagnósticos sobre as políticas públicas implementadas. Nesse cenário, assumem centralidade analítica as contribuições de Strom e Müller (1999), cuja tipologia foi refinada e consolidada por diversos estudos posteriores. Os autores desenvolvem uma descrição generalista sobre o comportamento partidário, sob a premissa de que representantes eleitos e líderes atribuem valor singular a três modelos independentes de atuação:

1. Modelo *office-seeking*: os partidos orientam-se pela maximização do controle sobre os cargos públicos (*office*), tratados como bens privados alocados conforme compromissos de governo específicos e discricionários (ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).
2. Modelo *policy-seeking*: os partidos adotam estratégias para potencializar sua influência sobre as políticas públicas (*policy*), partindo da premissa de que todos os atores da coalizão são parceiros igualmente viáveis e substituíveis (POWELL, 2020).
3. Modelo *vote-seeking*: os partidos priorizam a maximização do apoio eleitoral, visando assumir o controle do governo. Nesse caso, a perspectiva de Downs (1957, p. 28) é fundamental: “os partidos formulam políticas para vencer as eleições, em vez de vencer as eleições para formular políticas”.

Sob tal perspectiva, ao assumir posições políticas específicas – as quais caracterizam os compromissos programáticos de sua futura legislatura (THOMSON, 2001) –, os partidos são incumbidos de elaborar um programa de governo que seja, sobretudo, exequível (PETROCIK, 1996; MAIR, 2009). Além da função propositiva, esse mecanismo prevê uma relação de apelo aos eleitores (EGAN, 2013) – função identitária –, ao promover o reconhecimento do partido como o mais qualificado à defesa de interesses individuais ao longo do mandato (PETROCIK; BENOIT; HANSEN, 2003; MAIR; THOMASSEN, 2010). Com efeito,

A agenda da campanha eleitoral se estrutura não apenas conforme a ênfase das proposições políticas de seus manifestos, mas também na estratégia de persuadir os eleitores via canais oficiais de comunicação, concentrando o foco sobre suas conquistas e nas falhas do adversário (MÜLLER, 2020, p. 700).

Desenvolvida para compreender a competição partidária a partir de temas de políticas públicas, a *Saliency Theory* se assenta em três premissas fundamentais⁶⁵: (1) a ausência de divergência substantiva entre os partidos em relação à solução dos problemas políticos; (2) a concentração seletiva de atenção em temas favoráveis ao partido; e (3) a minimização do confronto direto como os oponentes durante as campanhas eleitorais (ROBERTSON, 1976; BUDGE; ROBERTSON; HEARL, 1987; PETROCIK; BENOIT; HANSEN, 2003; MARSH; TILLEY, 2010; BUDGE, 2015; MÜLLER, 2019).

Müller (2019), ao revisitar sua obra seminal com Strom (1999), aponta que os objetivos de maximizar votos, políticas e cargos não apenas coexistem, mas frequentemente se conflitam. Na direção de mitigar essas tensões, se verifica uma tendência de mudança no comportamento partidário, expressa predominantemente por meio de rearranjos, tanto em relação à seleção das questões que serão convertidas em ações políticas quanto no contexto das coalizões, por meio das trocas (*trade-offs*)⁶⁶ programáticas entre os parceiros (ALMOND *et al.*, 2004; MÜLLER, 2019, 2020; COTTA; RUSSO, 2020).

Nesse sentido, a defesa de “ênfases seletivas”, ao invés de “confrontação direta”, emerge como estratégia mais comum e promissora na competição eleitoral (BUDGE; FARLIE, 1983b). Embora a base empírica da *Saliency Theory* resida nos manifestos de campanha, Budge e Meyer (2013) e Budge (2015) defendem a ampliação de sua aplicação a outras fontes de comunicação política. O enfoque analítico orienta-se sobre as novas implicações decorrentes da comparação entre declarações do manifesto e as verificadas em outros canais oficiais da competição. Isso posto, a inserção do HGPE, particularmente no caso brasileiro, cumpre papel central: além de contribuir na difusão de políticas – função que o aproxima estruturalmente dos manifestos –,

A campanha televisiva tem como foco a construção da imagem dos candidatos e a propaganda negativa, entendida como a decisão estratégica de um candidato em construir uma imagem desfavorável de seus adversários (BORBA; VASCONCELOS, 2022, p. 4).

Dessa forma, os partidos políticos passam a veicular diretamente seus compromissos programáticos junto ao eleitorado (DANTAS, 2012). A construção da imagem partidária e de seus candidatos manifesta-se, portanto, por meio de estratégias que operam simultaneamente em duas dimensões complementares: a prospectiva, orientada à sinalização de agendas políticas

⁶⁵ Conforme evidencia Strom e Müller (1999), os partidos políticos anseiam todos estes bens.

⁶⁶ Com efeito, se estabelece um vínculo entre eleitores e partidos e se torna essencial compreender o tipo e sob quais circunstância ocorrem essas trocas (*trade-offs*).

futuras e prioridades do governo (MÜLLER, 2019; BORBA; DUTT-ROSS, 2021); e a retrospectiva, voltada à valorização de experiências progressas de governo, seja pela exaltação de êxitos sob sua responsabilidade ou pela imputação de falhas e inconsistências aos adversários políticos (CERVI, 2011; ALDÉ; BORBA, 2017).

Argumentamos que tal combinação fortalece a lógica dual da representação eleitoral, na qual a legitimidade programática se ancora tanto na capacidade de projetar expectativas quanto na reivindicação de resultados tangíveis. Em democracias partidárias, conforme argumentam autores como Downs (1957), Pitkin (1965) e Royed (1996), os partidos constituem *locus* primário de definição e estruturação das agendas políticas. Isto é, assumem a responsabilidade de coordenação do processo decisório, na elaboração de programas de governo exequíveis e organização das prioridades políticas das legislaturas (ROYED; BORRELLI, 1999).

O programa partidário é responsável por vincular eleitores a partidos políticos. Após a eleição, caso os partidos não defendam a agenda prometida, o conflito eleitoral não estrutura o conflito político e, desse modo, não se verifica a relação de representação. Assim, os manifestos prometem mudanças de larga escala, pois há pouca recompensa em se fazer promessas que não alteram o *status quo* de políticas (FAGAN, 2018, p. 3).

Para alcançar o poder, partidos e coligações são incumbidos de apresentar uma plataforma programática que os represente. Nessa dinâmica, os partidos são entendidos como *officeseekers*, cuja função primária é maximizar suas chances eleitorais. O vínculo entre representantes e representados, assim, se estabelece na medida em que as decisões do governo eleito – atuando como *policy-makers* por meio da construção da agenda política através das proposições legislativas⁶⁷ – se mostram concordantes com as expectativas do eleitor no momento da decisão eleitoral. Tal decisão pode refletir (i) os compromissos temáticos e a ênfase de cada manifesto eleitoral e (ii) o comportamento legislativo dos representantes ao longo do mandato (MAIR; THOMASSEN, 2010; BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014b; CARREIRÃO, 2019; POWELL, 2019, 2020).

No período pós-Segunda Guerra Mundial, conforme destacado por David Mayhew (1974)⁶⁸, observa-se uma expansão significativa das votações nominais no Legislativo. Para o

⁶⁷ De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, entende-se por proposição toda matéria sujeita à deliberação parlamentar. Entre os principais tipos previstos no art. 59 da Constituição Federal, destacam-se: Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Decreto Legislativo (PDC), Projetos de Resolução (PRC) e Medidas Provisórias (MPV).

⁶⁸ O estudo seminal de David Mayhew “*Congress: The Electoral Connection*”, publicado em 1974, sobre conexão eleitoral e Congresso, destaca que a institucionalização da Câmara deriva do interesse particular de seus membros.

autor, o estrito procedimento dos legisladores de apresentar proposições seria, muitas vezes, caracterizado como um ato fugaz de publicidade (*advertisement*). Entretanto, a ampliação das votações nominais impõe um novo custo político aos legisladores, pressionando-os a assumir posições públicas (*position taking*) mais frequentes, como maior exposição ideológica e, portanto, com maior potencial de inconsistência frente a linha partidária, o que pode gerar elevados custos eleitorais (POWELL, 2009).

Em suma, os representantes passam a ser compreendidos como meros “*single minded seekers of reelection*” (MAYHEW, 1974), em que as ações e estratégias políticas derivam da maximização de suas chances eleitorais. Essa racionalidade eleitoral configura um padrão persistente nas democracias representativas contemporâneas, ancorado em práticas como a promoção da imagem pública (*advertising*), a reivindicação de crédito (*credit claiming*) e a tomada estratégica de posição (*position taking*), conforme discutido por Morlino (2004) e Berg-Schlosser, Badie e Morlino (2020).

Por sua vez, os eleitores são concebidos, na tradição *downsiana* (DOWNS, 1957), como *policyseekers* que avaliam racionalmente as plataformas partidárias disponíveis, selecionando aquela que mais se aproxima de suas preferências políticas. O processo decisório eleitoral, assim, opera simultaneamente sob uma lógica seletiva – isto é, racional e prospectivo – e sob critério avaliativo – isto é, retrospectivo e baseado na avaliação da gestão do governo eleito.

No entanto, essa racionalidade impõe elevados custos de coordenação e deliberação na esfera legislativa, especialmente em sistemas multipartidários que exigem a construção de consenso e negociação programática (ARAÚJO; FREITAS; VIEIRA, 2018). A complexidade da tomada de decisão deriva, em parte, da necessidade de ponderar os ganhos e perdas advindos da inclusão ou exclusão de certos temas da agenda partidária (MÜLLER, 2019).

Para além dos custos do processo decisório, Hofferbert e Budge (1992) argumentam que a combinação entre eleitores orientados por políticas públicas (*policyseekers*) e partidos inclinados para a obtenção e manutenção do poder (*officeseekers*) tende a induzir a uma maior responsividade⁶⁹. Isso se dá, sobretudo, pela associação simbólica que os eleitores estabelecem entre temas e partidos específicos – vínculo que se configura como elemento basilar do modelo de *issue ownership* (WALGRAVE; TRESCH; LEVEFERE, 2015).

Essa concepção instrumental de responsividade, centrada na reatividade a incentivos provenientes do eleitorado, converge com a perspectiva teórica inaugurada por Carmines e

⁶⁹ Dado que a reeleição requer a ratificação por parte do eleitorado, os representantes devem disponibilizar bens e benefícios que correspondam às demandas dos eleitores. Nesse sentido, Mayhew (1974) concebe a responsividade como a capacidade dos legisladores de atender às necessidades e solicitações de seus constituintes.

Stimson (1986), que, por meio do modelo da “evolução de questões” (*issue evolution*), demonstram como determinados temas ganham proeminência e reestruturam o campo da competição política ao longo do tempo. Posteriormente, Carmines (1991) reformula esse arcabouço teórico, propondo o modelo de “alinhamento partidário e concorrência de questões” (*party alignment and issue competition*), no qual se enfatiza o papel dos partidos políticos na mediação da saliência e da disputa em torno de temas que gradualmente se tornam centrais para a estrutura do conflito político e eleitoral.

A atuação dos partidos, nesse contexto, não se resume a uma resposta mecânica às demandas do eleitorado, mas envolve a formulação ativa de preferências, frequentemente mediada por seus militantes e quadros internos, que atuam como vetores de controle e coerência programática (GOMEZ; MONTGOMERY, 2013). Os eleitores, por sua vez, orientam sua escolha a partir da percepção de quais candidatos são mais propensos a atuar conforme suas crenças e valores. Dessa forma, o eleitorado teria diante de si não uma escolha entre respostas diferentes para um mesmo quadro de problemas, mas uma decisão pautada na avaliação entre propostas temáticas distintas que moldam as prioridades políticas do futuro governo (RODRÍGUEZ; MONTERO, 2003; CAREY *et al.*, 2022).

As eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 105-106).

Embora a complexidade e diversidade de variáveis institucionais restrinjam cada vez mais a ação dos partidos políticos⁷⁰, a maioria dos estudos sob a perspectiva do *issue ownership* tem demonstrado o impacto que a alteração no quadro de questões em alta – no debate e na opinião pública – exerce sobre o comportamento dos partidos e do eleitorado⁷¹ (DOLEZAL *et al.*, 2012, *et al.*, 2018). Soma-se a isso a crescente volatilidade eleitoral, a erosão da identificação partidária e a diminuição da distância ideológica entre os competidores, elementos que contribuem para o fortalecimento do papel das questões temáticas como eixo estruturante da competição política (DAMORE, 2004; MAIR; MÜLLER; PLASSER, 2004; BÉLANGER; MEGUID, 2008; HOBOLT; KLEMMENSEN, 2008; MAIR, 2009; POWELL, 2020).

⁷⁰ A atuação ótima dos partidos passa a depender da conciliação de duas atividades: de um lado, a necessidade de captar votos no eleitorado mediano; de outro, a exigência de manter a coesão ideológica e o respaldo das bases partidárias (MAIR, 2015; KATZ; MAIR, 2018; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2018, 2020; MÜLLER, 2022).

⁷¹ Quando o eleitor “associa determinado partido a uma questão considerada importante, maior será a probabilidade de que sua escolha eleitoral seja direcionada a este partido” (WALGRAVE; TRESCH; LEFEVERE, 2015, p. 783).

A partir dos fundamentos da Teoria dos Jogos⁷², os teóricos da escolha racional definem a competição nos sistemas partidários a partir de suas interações estratégicas. A ideia de interação estratégica está fundada na premissa de que a política e tudo aquilo que diz respeito aos partidos pode ser explicado como um comportamento estratégico. Para Aldrich (2011), a chave para compreender como as ações estratégicas diferem das não estratégicas é que o resultado das ações estratégicas depende das escolhas de todos os atores do sistema.

Na definição de Tsebelis (1998), a Teoria dos Jogos constitui-se como um instrumental analítico voltado à compreensão de interações estratégicas entre atores racionais, cujas decisões são tomadas de maneira individualizada e orientadas à maximização dos ganhos em contextos de interdependência. Nesse escopo, atores dotados de capacidade de influência política – partidos, coalizões ou grupos organizados – alocam recursos escassos e atenção estratégica para obter os melhores resultados possíveis, considerando as restrições e incentivos do ambiente institucional. Conforme destaca Fiani (2006), a presença de interdependência entre tais atores institui uma rede de interação cujas propriedades estruturam os cursos de ação e permitem tanto a exploração da lógica estratégica subjacente quanto a antecipação de padrões decisórios⁷³ e de resultados políticos prováveis.

As interações estratégicas entre os partidos não estão, contudo, descoladas das regras em que se fundamentam as campanhas eleitorais. Ao contrário, elas são constrangidas por essas regras, que moldam o comportamento partidário e suas possíveis interações. Na perspectiva do novo institucionalismo da Escolha Racional, a ação individual é entendida como uma adaptação ótima a um ambiente institucional, em que a interação entre atores consiste em uma resposta otimizada ao poder relacional do sistema⁷⁴.

As instituições predominantes determinam o comportamento dos atores, o qual produz resultados políticos ou sociais. Dito de outra forma, são vistas como as regras ou as estruturas de um jogo. A suposição de que os jogadores dispõem de um entendimento comum dessas regras é um axioma presente neste quadro teórico (DIXIT; SKEATH, 2004, p. 572).

⁷² De autoria de Neumann e Morgenstern (2004), a Teoria dos Jogos pretendeu formalizar a investigação dos casos de decisão relativos ao poder e à competência, às situações de conflito, de competição, oposição e de cooperação.

⁷³ Com efeito, a interação estratégica entre os indivíduos e as organizações do sistema político pode ser analisada e sistematizada (WELLMAN, 1997; FERRETI; JUNCES; CLEMENTE, 2018).

⁷⁴ A campanha eleitoral se estrutura “não apenas conforme a ênfase das proposições políticas de seus manifestos, mas também na estratégia de persuadir os eleitores via canais oficiais de comunicação da campanha – concentrando atenção em suas conquistas e nas falhas de seu concorrente” (MÜLLER, 2020, p. 700).

Na competição brasileira, essas regras são fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Aplicando esse enquadramento ao objeto desta investigação, assume-se que a interação entre os partidos durante as eleições é constrangida pela direção, frequência e temáticas das exposições públicas realizadas por meio dos manifestos eleitorais e do HGPE. Nessa lógica, a dinâmica das promessas eleitorais adquire centralidade, articulando-se com os princípios fundamentais da Teoria do Mandato e do modelo do Partido Responsável.

Diante desse contexto, diversos estudos têm se dedicado a examinar a congruência entre os compromissos eleitorais campanhas e as políticas efetivamente implementadas, sugerindo que o cumprimento de promessas constitui um indicador privilegiado da responsividade política (BUDGE *et al.*, 2001; KANG; POWELL, 2010; OTERO-FELIPE; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, 2010; KLINGEMANN *et al.*, 2006; BELCHIOR; FREIRE, 2012). Tal vínculo programático, ao canalizar de forma eficiente as demandas do eleitorado para as políticas do governo, reforça a legitimidade democrática ao estabelecer um padrão de congruência substantiva entre ação estatal e preferências sociais (THOMSON, 2001; POWELL; DALTON; STROM, 2015; POWELL, 2019; NAURIN; THOMSON, 2020; FORNACIARI *et al.*, 2021).

No que se refere ao vínculo entre representantes e representados, Mansbridge (2003, p. 515) salienta que “durante as campanhas, os representantes fizeram promessas aos eleitores, que depois deverão ser (ou não) cumpridas”. Essa lógica sustentaria a ideia de que os partidos, uma vez no poder, detêm um mandato legítimo para implementar suas plataformas, princípio amplamente discutido na literatura sobre representação democrática (ISSP, 2008; THOMSON, 2011; NAURIN, SOROKA; MARKWAT, 2019; GROSSMAN; SLOUGH, 2022).

Contudo, os programas eleitorais e as promessas de campanha não desempenham apenas funções de vinculação externa com o eleitorado, mas também exercem papéis intra e interpartidários fundamentais. Internamente, os líderes partidários precisam manter coesão programática e responsividade às facções internas para sustentar sua liderança (THOMASSEN, 1994); externamente, as negociações interpartidárias em contextos de formação de governo advêm de um intenso debate, que toma como base à defesa do programa eleitoral de cada partido integrante da coalizão⁷⁵ (LAVER; SHEPSLE, 1996; STROM; MÜLLER; BERGMAN, 2010; MÜLLER, 2019).

Adicionalmente, assume centralidade analítica o papel estrutural das coalizões enquanto arranjos institucionais orientados à promoção da governabilidade em regimes multipartidários.

⁷⁵ Essa dinâmica é facilitada ao se garantir o compromisso do partido com políticas específicas em suas promessas eleitorais e a ausência de programas eleitorais detalhados gera indisciplina e escolhas políticas que tendem a ser de curto prazo e erráticas entre os líderes político (MAINWARING; SCULLY, 1995).

A dispersão do poder decisório entre múltiplos atores partidários – característica típica dos governos de coalizão – impõe condicionantes significativos tanto à congruência ideológica quanto aos mecanismos de *accountability* observados. Powell (2019) argumenta que, sob tais condições, os mandatos adquirem natureza coletiva, e os *outputs* governamentais – políticas implementadas – tendem a convergir para posições próximas do eleitor mediano.

Não obstante, a difusão das responsabilidades representativas – intensificada pela complexidade das dinâmicas interpartidárias – engendra um cenário de diluída atribuição de responsabilidade política, que dificulta a identificação dos agentes decisórios e compromete a responsabilização efetiva. Nessa linha, Powell (2020, p. 391) assevera que:

Quando em grandes coalizões, os partidos individuais teriam problemas para cumprir suas promessas e se apresentariam um pouco isolados da prestação de contas do governo. Assim, as grandes coligações [coalizões] se tornariam prejudiciais tanto para a *accountability* quanto para os mandatos partidários individuais (POWELL, 2020, p. 391).

Outro fator relevante diz respeito à distribuição de ministérios entre os partidos da coalizão, variável que afeta diretamente a capacidade de cada legenda de influenciar a agenda governamental (THOMSON, 2001). Embora essa fragmentação tenda a gerar programas governamentais ideologicamente moderados e relativamente congruentes com as medianas sociais, ela também obscurece a conexão direta entre as promessas eleitorais e as políticas públicas do governo, o que enfraquece a responsabilização democrática⁷⁶.

No entanto, a *accountability* eleitoral permanece como um desafio para os eleitores que buscam atribuir responsabilidade política diferenciada aos partidos integrantes de coalizões governamentais nas eleições subsequentes. Isso posto, sinalizamos que tal limitação realça a tensão persistente entre as duas conexões fundamentais que sustentam o ideal normativo da representação democrática – a responsividade programática e a responsabilização retroativa.

A esse respeito, estudos mais recentes não apenas têm aprofundado a análise dessas conexões nos regimes representativos consolidados das democracias ocidentais, mas também têm expandido seu escopo para abarcar contextos institucionais da Europa Central e da América Latina. Nesses casos, observa-se a adoção de estratégias metodológicas inovadoras e modelos explicativos mais sensíveis à variabilidade contextual (MCDONALD *et al.*, 2012; POWELL;

⁷⁶ Powell (2019, cap. 6, 8) oferece uma análise minuciosa dos mecanismos associados à dispersão do poder decisório em governos de coalizão, com ênfase na alocação ministerial entres os parceiros. Segundo o autor, esse mecanismo configura os governos como expressões de congruência ideológica e de mandatos coletivos.

DALTON; STROM, 2015; BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2020; CRISP *et al.*, 2020; OSWALD; ROBERTSON, 2020; AYALA, 2022; TAROUÇO; MADEIRA; VIEIRA, 2022).

No escopo das discussões contemporâneas sobre congruência e responsividade, o viés analítico inovador desta análise reside na articulação teórico-metodológica entre a abordagem da *Saliency Theory* e a perspectiva normativa do Modelo do Mandato. Enquanto a literatura ancorada na saliência orienta-se pela identificação de correspondências entre as prioridades políticas dos programas eleitorais e a subsequente alocação de recursos orçamentários, os estudos sobre cumprimento de promessas concentram-se na verificação da implementação de compromissos específicos previamente comprometidos nos programas partidários (ROYED, 1992, 1996; MANSERGH; THOMSON, 2007; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; COTTA; RUSSO, 2020; MÜLLER, 2022).

Em suma, a convergência entre os dois marcos interpretativos permite tensionar as fronteiras entre responsividade temática e fidelidade programática, ampliando a capacidade explicativa sobre os mecanismos de representação em contextos institucionais marcados por coalizões multipartidárias e competição interpartidária fragmentada. Inserido nesse campo de investigação, o presente estudo busca contribuir ao aprofundamento da compreensão tanto das potencialidades quanto dos limites das conexões representativas, ao articular analiticamente a abordagem da saliência com a perspectiva do mandato.

2.5 A relação entre representação substantiva e responsividade efetiva

Assim como na relação entre o cumprimento de promessas e o exercício do mandato, a identificação dos responsáveis por uma política específica revela-se uma tarefa complexa. Thomson (2020) e Lefkofridi (2020) demonstram que, mesmo em contextos nos quais o poder de formulação de políticas se encontra concentrado, variáveis externas, notadamente aquelas associadas à globalização, exercem pressões sobre a responsividade e a reponsabilidade dos governos – sobretudo na esfera econômica, cujo “desempenho econômico afeta diretamente o resultado das urnas” (POWELL, 2020, p. 382).

Nesse sentido, a motivação para o cumprimento de compromissos de campanha pelos partidos é multifacetada. *A priori*, a compreensão do papel dos manifestos e do HGPE enquanto fundamentos da legislatura⁷⁷ demonstra que os programas eleitorais não são meros documentos

⁷⁷ Ambos são documentos previstos na legislação eleitoral e, sobretudo, definem a ideologia, preferências e agenda de partidos a cada eleição. Os manifestos possuem um teor mais elevado de legitimidade político-partidária, já que são aprovados em convenções oficiais sob extenso debate (BUDGE; MEYER, 2013; BUDGE, 2015). Já o HGPE

burocráticos, desempenhando papel estratégico na atuação legislativa da coalizão no decorrer do mandato (MÜLLER, 2019; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020). Petrocik (1996) corrobora tal perspectiva ao indicar que os partidos consideram seriamente quais políticas serão efetivamente incluídas no manifesto. Destarte, tanto os partidos que compõem a coalizão quanto os representantes da oposição conferem alta atenção às avaliações retrospectivas dos eleitores, operando como mecanismo de maximização de votos (HARMEL, 2018; MÜLLER, 2019).

Em consonância com essas análises, Rhodes *et al.* (2022) estabelecem três pressupostos fundamentais a partir das regras e características que definem os programas partidários e que, particularmente, contribuem para a representação política: (1) configuram-se majoritariamente por compromissos programáticos, e não apenas retóricos; (2) constituem *locus* de referência programática, os quais agrupam as políticas que deverão ser adotadas em um futuro governo; (3) comportam as promessas que, mesmo diante de pressões oriundas das elites partidárias, das coalizões ou dos desafios inerentes ao mandato, tendem a ser mantidos no governo.

O fenômeno que se observa é a tendência de os partidos do governo em manter as promessas defendidas ao longo da campanha eleitoral e, mesmo os da oposição, considerando os constrangimentos que tal condição implica ao seu mandato, fazem um esforço significativo no sentido de honrar seus compromissos programáticos (ROYED, 1996; COSTELLO; THOMASSEN; ROSEMA, 2012; THOMSON *et al.*, 2017; LEFKOFRIDI, 2020). Há ainda a premissa de que os cidadãos além de não se interessarem, não acreditam ser necessário conhecer as nuances das promessas ou da ideologia inerente ao programa partidário⁷⁸ (MÜLLER, 2019; AYALA, 2022; RHODES *et al.*, 2022; COHEN, 2023).

Diante desse diagnóstico, investigações recentes têm se concentrado em examinar em que medida os modelos analíticos, sejam aqueles ancorados na abordagem da responsabilização (*accountability*) ou orientados pela concepção do mandato, revelam-se efetivamente viáveis e conferem maior capacidade explicativa como instrumentos para a avaliação da qualidade da representação exercidas pelos partidos e pela gestão governamental (ACHEN; BARTELS, 2016; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).

Embora a literatura reconheça a relevância da "*accountability* econômica" – tendência dos eleitores em responsabilizar os governos pelo seu desempenho econômico (DUCH;

se consolida especialmente por atribuir espaços proporcionalmente igualitários às candidaturas, as quais partem de um desequilíbrio acerca das fontes e a captação de recursos ou pelo acesso ao Fundo Partidário (CERVI, 2011).

⁷⁸ Dado que "o processo de produção, promulgação e recepção pública do manifesto não são bem compreendidos" (DOLEZAL *et al.*, 2012, p. 869), é crucial compreendê-los para além do viés de ênfases seletivas e de ideologia.

STEVENSON, 2008; FISHER; HOBOLT, 2010; KITSCHOLT; REHM, 2015)⁷⁹ –, autores como Warwick e Zakharova (2013) e Powell (2019) advertem que a efetiva responsabilização política ocorre frequentemente em detrimento da responsividade programática – expressa por mandatos responsivos e congruentes.

Haja vista a atribuição de responsabilidade e responsividade aos governos, tensionadas pela sobreposição entre a heterogeneidade das demandas internas e a complexidade dos compromissos internacionais, os achados da literatura convergem ao indicar que, nas democracias presidencialistas, cerca da metade dos eleitores realizam suas escolhas partidárias com base em critérios imprecisos de identificação da autoridade de cada partido sobre políticas públicas específicas (PIOTROWSKA; POWELL, 2017; BELCHIOR, 2019).

À medida que essa tensão se manifesta, de maneira mais aguda no período eleitoral, um instrumento adicional de controle se insere no modelo estabelecido de representação política: a propaganda eleitoral (NEVES, 2017). Em síntese, argumenta-se que tal mecanismo constitui uma ferramenta estratégica fundamental para a conformação dos compromissos partidários e, conseqüentemente, para a definição da agenda do governo subsequente à vitória eleitoral.

Sem desconsiderar a importância e o crescente protagonismo dos meios digitais nas campanhas contemporâneas, parte-se da premissa de que o manifesto e o HGPE permanecem relevantes na estratégia de comunicação política de campanhas no Brasil (BORBA; DUTT-ROSS, 2021). Sua configuração⁸⁰ propicia aos partidos a oportunidade de apresentar suas plataformas programáticas – agenda de propostas –, reiterar suas orientações ideológicas e delinear estratégias de construção da imagem tanto do candidato quanto de seus adversários (ALDÉ; BORBA, 2017; CONTRERA; GREGORIO; LIMA, 2021; CONTRERA *et al.*, 2023). Em efeito, prevalece a perspectiva segundo a qual,

Uma informação distorcida, que mescla a definição do perfil ideológico, a projeção do governo e a responsabilização do partido, é responsável por induzir o voto do eleitor no partido que seja o mais próximo [compatível] e eficiente para responder suas demandas (MCDONALD *et al.*, 2012, p. 1113).

Essa problemática remete ao trabalho seminal de Riker (1982) sobre a *performance* dos partidos na representação democrática. Entre suas descobertas, Riker identifica que a erosão

⁷⁹ Ao acompanhar a reação dos cidadãos às condições econômicas antes da eleição, tais análises acentuam o efeito do desempenho da economia no resultado das votações (ACHEN; BARTELS, 2016).

⁸⁰ São um modelo fixo e regulamentado de propaganda eleitoral, sua produção e veiculação é majoritariamente programática e exclusiva dos partidos políticos (BORBA; VASCONCELOS, 2022).

do apoio popular aos incumbentes, reflexo de falhas na gestão do mandato, força-os a reorientar suas ações em prol ao atendimento dos interesses e das demandas dos cidadãos⁸¹.

Em um ambiente cada vez mais globalizado e interdependente, não apenas a capacidade dos partidos de cumprir promessas é comprometida, como também se torna mais difícil para os eleitores avaliarem de modo acurado a *performance* política (MAIR, 2015). Nesse contexto, se um governo é responsabilizado, duas grandes implicações ao cumprimento de promessas emergem:

- (1) Na medida que cidadãos punem os partidos eleitos pelos choques econômicos negativos, independente dos esforços que foram empreendidos,
- (2) se verifica um significativo rompimento nos incentivos aos formuladores das políticas, em especial, para promulgar aquelas já em execução (POWELL, 2020, p. 384).

Portanto, mesmo em situações de concentração do poder decisório – seja por partido único ou por coalizões majoritárias –, a interação dinâmica entre múltiplos atores e fatores culmina na consolidação de governos razoavelmente próximos do eleitor mediano, resultando no equilíbrio entre mandatos ideológicos e responsabilidade governamental (MAIR, 2013; POWELL; DALTON; STROM, 2015; DALTON, 2020; MÜLLER, 2022).

Quanto ao comportamento eleitoral, o voto partidário reflete um padrão de estabilidade e autenticidade na manifestação das preferências políticas ao longo do mandato (POWELL, 2009; CARREIRÃO, 2019). Todavia, orientados pela crescente polarização do voto, os partidos e governos são obrigados a se adaptarem constantemente, seja (1) em função de mudanças nas regras institucionais e nas preferências do eleitorado, ou (2) em razão da ineficiência dos representantes durante o exercício do mandato⁸² (LIMONGI; CORTEZ, 2010; NICOLAU, 2014; BORGES; VIDIGAL, 2018; MIGNOZZETTI; SPEKTOR, 2019). Conforme aponta Cox (1997, p. 227),

Quando diferentes partidos controlam diferentes instituições de formulação de políticas, como casas legislativas superiores e inferiores, ou legislaturas e presidências fortes, um conflito semelhante pode surgir. Portanto, a natureza do problema na relação representativa é bastante diferente quando se fala de política promulgada em vez de defendida.

⁸¹ Essa dinâmica representa um dos fatores centrais responsáveis pela polarização do sistema partidário. Ou seja, se não há dispersão significativa entre os partidos políticos no espectro ideológico, então a substituição de um partido do governo não altera o nível de congruência e o resultado das políticas (HUNTER, 1991).

⁸² Confiar na responsabilidade não é necessariamente um substituto fácil para confiar em mandatos face à globalização (DUCH; STEVENSON, 2008; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).

Retomando o argumento desenvolvido, à luz do pressuposto delineado por Peter Mair (2009), segundo o qual, nos regimes democráticos contemporâneos – em que a representação política é configurada por sistemas bipolares compostos por coalizões eleitorais alternativas e concorrentes (MAIR, 2009)⁸³ –, uma votação mais instrumental pode ser facilitada, ainda que no interior de contextos multipartidários (ROKKAN, 1975; LIJPHART, 2003; MAIR, 2013, 2014; LEFKOFRIDI, 2020).

Sob tal perspectiva, Mair (2015) adverte que não haveria um princípio normativo único ou uma fórmula específica que permita aos governos alcançar um equilíbrio estável entre responsividade e responsabilidade. Em consonância, o *Comparative Party Pledges Project (CPPP)* emerge como um esforço coletivo para a consolidação de uma agenda de pesquisa compartilhada em torno da representação política e do cumprimento de promessas eleitorais. Entre os avanços propiciados por esse empenho, destaca-se o desenvolvimento de conceitos e definições comuns, a construção de técnicas e ferramentas metodológicas consensuais e, sobretudo, a formulação de um modelo analítico padronizado – fruto de rigorosos testes de confiabilidade entre diferentes abordagens e da produção de dados comparáveis em perspectiva transnacional (LINDGREN; NAURIN, 2017; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; JENSEN; VESTERGAARD, 2021; SCHNEIDER; THOMSON, 2023).

2.6 Contestação política como mecanismo de responsividade

Há relativo consenso na literatura especializada sobre cumprimento de promessas de que os partidos políticos, apesar dos elevados custos envolvidos, tendem a honrar uma parcela substancial dos compromissos programáticos assumidos na campanha eleitoral (POMPER; LEDERMAN, 1980; ROSE; DAVIES, 1994; ROYED, 1996; PÉTRY; COLLETTE, 2009; MOURY, 2011; COSTELLO; THOMASSEN; ROSEMA, 2012; ARTÉS, 2013b; PÉTRY; DUVAL, 2018; NAURIN *et al.*, 2020). Ainda assim, distintas circunstâncias institucionais e dinâmicas políticas interferem de modo decisivo no grau de cumprimento dessas promessas ao longo do mandato (THOMSON *et al.*, 2017; GUINAUDEAU; PERSICO, 2018; PEREIRA, 2020; FORNACIARI *et al.*, 2021; JENSEN, VESTERGAARD, 2021).

Além desses esforços, explicações relacionadas às estruturas partidárias e ao sistema eleitoral ganharam centralidade nas últimas duas décadas (STOKES, 2018; KLÜVER; SPOON, 2014; MOURY; FERNANDES, 2018; CAREY *et al.*, 2022). Esses estudos testaram a relação

⁸³ Karremans e Lefkofridi (2020) destaca essa tendência em sistemas multipartidários por toda Europa, de forma mais evidente na Itália, Alemanha e França, e em diversos países da América Latina como no Brasil, de partidos se agruparem para oferecer governos alternativos e coalizões pré-eleitorais bipolarizadas.

causal entre a agenda programática (compromissos eleitorais), de um lado, e os resultados políticos do governo, de outro⁸⁴. Em síntese, as evidências sugerem que a configuração dos *trade-offs* institucionais entre responsividade e governabilidade condiciona o grau de aderência das políticas públicas às promessas formuladas em campanha.

Ao incorporar variáveis como tempo decorrido de mandato e estabilidade das coalizões governistas, observa-se variação substantiva na correspondência entre a agenda eleitoral e a agenda efetivamente implementada no mandato. Tal variação revela tensões estruturais que permeiam o vínculo representativo entre representantes e representados, influenciando o modo como as preferências sociais são convertidas em decisões governamentais (THOMSON, 2010; MOURY; FERNANDES, 2018; DUVAL; PÉTRY, 2019).

Sob essa perspectiva, Lax e Phillips (2012) destacam que características sistêmicas das democracias contemporâneas – (i) tipo de sistema de governo, (ii) grau de multipartidarismo, (iii) diversificação das demandas sociais e (iv) fortalecimento do *lobby* de grupos de interesse – impõem constrangimentos crescentes às agendas ideológicas dos partidos. Esses fatores afetam diretamente os níveis de congruência, responsividade e responsabilidade democrática. Contudo, Caughey e Warshaw (2018, p. 263) relativizam a centralidade da pressão ideológica intrapartidária como vetor de responsividade, sustentando que ela constitui um "condicionante comparativamente menor dessa correspondência". Embora reconheçam o impacto da disciplina partidária e do controle eleitoral nos *outputs* governamentais, os autores indicam que oscilações de curto prazo nas preferências políticas – sobretudo aquelas associadas ao eleitor mediano – exercem influência limitada na recalibração ideológica dos partidos.

Nesse sentido, ainda que os novos incumbentes devam priorizar a atuação responsiva ("*input responsiveness*") diante das demandas sociais e ajustar suas ações às questões em alta na opinião pública, tal processo ocorre sob fortes constrangimentos estruturais. Lealdades intra e interpartidárias, combinadas às dinâmicas institucionais, limitam a plasticidade programática e restringem a capacidade de adaptação dos governos (ERIKSON *et al.*, 2002; CAUGHEY; WARSHAW, 2018). Assim sendo, mesmo diante da volatilidade das preferências públicas, a responsividade governamental tende a ser tensionada por uma dualidade estrutural: de um lado, imperativos de adaptação; de outro, a inércia institucional do aparato partidário.

A esse debate, somam-se as contribuições de Sara Hobolt e Robert Klemmensen (2008), que, ao analisarem dados comparativos, propõem a distinção entre *responsividade retórica* e

⁸⁴ Nesse sentido, o viés ideológico dos partidos políticos e seus representantes atua como um fator significativo para o sucesso do mecanismo de responsividade (MÜLLER, 2022).

responsividade efetiva do governo⁸⁵. Os resultados indicam que, nos três países investigados (Grã-Bretanha, Dinamarca e Estados Unidos), a capacidade do governo cumprir as promessas eleitorais, tanto em agendas domésticas quanto internacionais, tende a aumentar em contextos de elevada pressão política (FISHER; HOBOLT, 2010; HOBOLT; TILLEY, 2014).

Em diálogo com essa literatura, e considerando os avanços normativos e metodológicos incorporados por estudos posteriores, evidencia-se que o grau de resposta governamental – seja ele orientado pela responsividade ou pela responsabilidade – mantém correlação substantiva com o nível de contestação política presente no país. Como sintetiza Wlezien (2020, p. 500), “a dinâmica competitiva constitui elemento basilar à eficácia da *accountability* democrática”.

⁸⁵ A responsividade retórica é entendida como as declarações e discursos de partidos e legisladores como uma resposta às demandas do eleitorado. Já a efetiva expressa a resposta dos atores políticos a partir de ações concretas (projeto de lei) e/ou de políticas implementadas no governo (BERGS-CHLOSSER; BADIE; MORLINO, 2020).

3 RESPONSABILIDADE E ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO EXECUTIVO

Esta seção examina as competências institucionais e os limites estruturais que moldam a ação dos partidos políticos enquanto representantes do governo democraticamente eleito. Situados na interface entre as demandas difusas da sociedade e a lógica decisória do Estado, os partidos operam sob expectativas normativas e funcionais que tensionam sua capacidade de equilibrar responsividade e responsabilidade. No contexto dos regimes democráticos contemporâneos, presidentes e líderes executivos enfrentam pressões crescentes e, muitas vezes, contraditórias: espera-se que exerçam liderança política substantiva, formulando projetos de governo coerentes e propositivos, e simultaneamente responsivos às preferências de um eleitorado heterogêneo e volátil. Argumenta-se, portanto, que a maximização da responsividade tende a impor elevados custos à responsabilidade governamental (PITKIN, 1967; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2018; LEFKOFRIDI, 2020).

A combinação entre expectativa de liderança política e exigência de governabilidade institucional origina incentivos ambivalentes e, por vezes, incompatíveis. Essa dissonância, expressa entre oferecer direção política e responder a sinais contraditórios da opinião pública, constitui o núcleo das tensões que atravessam a democracia representativa (POWELL, 2004a, 2004b). Os representantes eleitos são desafiados a liderar de forma eficaz, honrar compromissos e promessas eleitorais e adaptar-se a transformações políticas constantes, inclusive àquelas cuja previsibilidade ultrapassa fronteiras nacionais.

Nesta seção, analisam-se os vínculos teóricos e empíricos entre três pilares centrais da teoria democrática: *representação*, entendida como a delegação de poder político a partidos e representantes democraticamente eleitos (PITKIN, 1967); *responsividade*, concebida como a capacidade de os governantes ajustarem suas decisões às preferências sociais expressas no eleitorado (POWELL, 2004a, 2004b); e *responsabilidade*, definida como a obrigação de prestar contas e justificar ações políticas perante seu eleitorado, sobretudo em contextos de restrições institucionais ou econômicas (MAIR, 2009, 2013a, 2013b; KATZ; MAIR, 2018).

3.1 Articulação conceitual entre representação, responsividade e responsabilidade

Nas democracias representativas contemporâneas, a competição partidária consolidou-se como solução histórica para o desafio de canalizar preferências sociais para a arena decisória estatal (DALTON; FARRELL; MCALLISTER, 2011; MANIN, 1997). A mediação exercida pelos partidos políticos cumpre, assim, papel fundamental na articulação entre reivindicações da sociedade e ação governamental concreta. Para tanto, ao longo do tempo, diversas estratégias foram desenvolvidas com o intuito de agregar, organizar e responder às demandas dos cidadãos

(SAWARD, 2008). Mesmo sob condições de elevada heterogeneidade social, “os partidos fornecem incentivos variados – programáticos e organizacionais – para atender às preferências do eleitor mediano e às expectativas de seus filiados partidários” (EZROW *et al.*, 2011, p. 277).

A literatura comparada, que reúne estudos analíticos, teóricos e empíricos, enfatiza a relevância da estrutura ideológico-programática e das dinâmicas dos sistemas partidários para compreender a diversidade representativa observada nas democracias plurais (STOKES, 2018; MÜLLER, 2019). Esse corpo teórico parte da premissa de que a sofisticação estratégica e a complexidade programática dos partidos são condições cruciais para interpretar o modo como se configura a representação política (RODRÍGUEZ; MONTERO, 2003; LARSEN, 2018; ABOU-CHADI; GREEN-PEDERSEN; MORTENSEN, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020).

Esse debate remete, em termos clássicos, à obra seminal de Robert Michels (1982), que inaugurou a discussão sobre os mecanismos de oligarquização das organizações partidárias⁸⁶. Reinterpretando essa tradição sob uma perspectiva contemporânea, Ribeiro (2012) sustenta que a preocupação central de Michels (1982, 2001) pode ser redimensionada como a insuficiência dos mecanismos de *accountability* vertical – isto é, a prestação de contas ao eleitorado – como garantia, por si só, de responsividade. Paradoxalmente, a própria competição entre oligarquias pode gerar efeitos desejáveis à democracia, na medida em que impõe às lideranças partidárias o imperativo de responder a reivindicações eleitorais endógenas ou a interesses estratégicos exógenos, como pressões internacionais (RIBEIRO, 2012). Sob esse prisma, a responsividade emerge como um subproduto contingente do processo de *accountability* eleitoral (SARTORI, 1994; LIPSET, 1999, 2003).

Em consonância com as evidências empíricas reveladas e reunidas por Elin Naurin⁸⁷, a *responsividade* é concebida como um processo cíclico, no qual as políticas implementadas no governo refletem, ainda que com distintos níveis de aderência, compromissos programáticos assumidos em campanha – expressos tanto nos manifestos quanto nos vídeos do HGPE. Tal dinâmica converge com a premissa de que governos tendem a produzir políticas alinhadas às preferências dos eleitores (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999). Movidos pelo objetivo de maximizar suas chances de reeleição e preservar sua credibilidade, os partidos governistas “agem no interesse dos representados de maneira responsiva a eles” (PITKIN, 1967, p. 209).

⁸⁶ Para Michels, a democracia autêntica não se consolida a partir dos mecanismos tradicionais de representação política. Em seu lugar, origina-se uma oligarquia, “comandada por uma casta de dirigentes e cujos interesses se orientam mais à conservação do poder do que à luta por preferências de representados” (RIBEIRO, 2012, p. 37).

⁸⁷ A autora, e parceiros do CPPP, são referência obrigatória aos estudos sobre o cumprimento de promessas sob o viés de responsabilidade e responsividade (congruência) em democracias representativas (NAURIN, 2011, 2014; LINDGREN; NAURIN, 2017; HAKANSSON; NAURIN, 2016; NAURIN; SOROKA; MARKWAT, 2019; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; NAURIN; THOMSON, 2020; NAURIN *et al.*, 2020).

A literatura aponta ainda relevante consenso normativo segundo o qual partidos coesos, programaticamente consistentes e institucionalmente enraizados constituem pilares essenciais para a consolidação democrática, especialmente em contextos de redemocratização, como na América Latina (DIAMOND *et al.*, 1999; WIARDA; KLINE; WADE, 2018; BORNSCHIER, 2019; TAROUÇO; MADEIRA; VIEIRA, 2022). A unidade partidária, nesses termos, emerge como condição necessária para o alinhamento entre conteúdo ideológico e orientação política, dinâmica que sustenta o conceito operacional de congruência programática (POWELL, 2009; CARREIRÃO, 2015).

A congruência política, entendida como correspondência substantiva entre preferências eleitorais e resultados políticos do governo, constitui um dos principais indicadores empíricos da responsividade democrática (CARREIRÃO, 2019; POWELL, 2020). Trata-se de dimensão nodal para aferir o grau de consonância entre compromissos eleitorais e práticas governativas, relação que se encontra diretamente associada à legitimidade representativa (DAHL, 2015). As proposições normativas de Robert Dahl, posteriormente retomadas e aprofundadas por diversos autores, continuam a ocupar posição de destaque no debate contemporâneo sobre representação democrática (MAIR, 2009, 2013, 2014).

Embora a adesão e concordância aos princípios democráticos permaneçam como regra, Mair (2015) adverte que os processos crescentes de inclusão político-social e a intensificação da globalização econômica – por meio de regras transacionais e acordos multilaterais – impõem desafios adicionais à gestão e ao funcionamento dos governos democráticos. Nessa mesma direção, Morlino (2004) observa que as decisões governamentais não podem ser analisadas de forma dissociada das pressões domésticas e dos condicionantes externos, sobretudo aqueles derivados da internacionalização ou dos compromissos de arenas bilaterais. Tais fatores afetam a própria natureza do mandato, que passa a exigir mais do que a seleção periódica de lideranças: a representação manifesta-se como um processo contínuo, que “conecta os cidadãos à tomada de decisão do governo, e não apenas como um mecanismo seletivo das eleições” (ESAIASSON; WLEZIEN, 2017, p. 699).

À luz dessas considerações, emergem questões analíticas fundamentais que orientam a investigação aqui proposta: *Quais fatores ou arranjos políticos impõem restrições concretas e exercem influência direta sobre a responsividade substantiva – ou seja, o grau de congruência observável entre promessas eleitorais e ações governamentais efetivamente implementadas? E, uma vez no exercício do poder, de que modo o tempo de mandato, a conjuntura econômica, a composição da coalizão governamental e variáveis domésticas (aprovação presidencial,*

crescimento econômico, orientação ideológica da legenda) induzem os partidos governistas a comportamentos mais responsáveis?

Assume-se a hipótese, alicerçada na tradição teórica instituída por Dahl (2015), de que existe um nível verificável de congruência entre as promessas formuladas pela candidatura vencedora e as políticas adotadas ao longo do mandato. Essa congruência, contudo, tende a se reduzir-se à medida que se intensificam os imperativos de responsabilidade, resultantes da necessidade de assegurar estabilidade institucional e governabilidade (GREGORIO, 2024).

A literatura dedicada aos modelos de representação, ao cumprimento de promessas e à construção da agenda do governo tem reiteradamente indicado que o hiato entre responsividade e responsabilidade constitui uma das principais fontes de insatisfação política nas democracias contemporâneas (KATZ; MAIR, 2018). Karremans e Lefkofridi (2020) demonstram, com base em evidências recentes observadas na Europa e em outras democracias consolidadas – ou em consolidação –, que os deveres inerentes ao exercício responsável do governo frequentemente colidem com os imperativos de responsividade, acentuando a tensão entre exigências eleitorais e restrições institucionais (LEFKOFRIDI, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020).

Nesse sentido, a definição de responsabilidade política formulada por Bardi, Bartolini e Trechsel (2014b) oferece um diagnóstico relevante do comportamento dos partidos no governo, ao reconhecer que, sob determinadas circunstâncias, a autonomia decisória do Executivo pode ser severamente constrangida ou até mesmo pré-determinada por condicionantes institucionais e estruturais. Embora seja complexa a tarefa de identificar com precisão o momento e os atores responsáveis por impor tais limitações, a presença de um “encadeamento de ações responsivas ao longo do mandato constitui um indicador decisivo de um governo responsável” (POWELL, 2009, p. 1479). Inversamente, falhas na implementação responsiva dos programas eleitorais podem ser justificadas – e, em alguns casos, legitimadas – pelo atendimento a imperativos de longo prazo que transcendem as preferências imediatas do eleitorado⁸⁸ (POWELL, 2004a, 2004b; GOETZ, 2014; MAIR, 2015; MÜLLER, 2019; KARREMANS; DAMHUIS, 2020; KLEINE; ARREGUI; THOMSON, 2022).

Ao inclinar-se sobre esse mesmo panorama institucional, Mair (2009) identifica um conjunto de tendências que vêm reconfigurando o ambiente representativo contemporâneo: o declínio dos partidos tradicionais, a fragmentação dos sistemas partidários, a personalização do voto, a crescente volatilidade das preferências políticas e a redefinição das clivagens sociais.

⁸⁸ Recentemente, responder tais questionamentos possui grande relevância pois amplia a compreensão dos desdobramentos políticos que têm assumido considerável atenção nos debates públicos (FARRELL, 2015).

Esses fenômenos impõem obstáculos crescentes tanto à capacidade dos partidos de captar e traduzir adequadamente as demandas sociais quanto à de agregá-las em programas eleitorais coerentes (KATZ; MAIR, 2018; MÜLLER, 2019; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020).

O argumento de Mair aponta para uma reconfiguração mais ampla do ciclo democrático, no qual o sistema representativo como um todo é tensionado por novas variáveis. Para avaliar a tensão entre responsividade e responsabilidade é necessário analisar os partidos em diferentes estágios do ciclo e, sobretudo, compreender como as preferências eleitorais se associam às políticas públicas do governo. (KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020, p. 272).

A questão relativa aos efeitos da crescente integração internacional – especialmente de natureza econômica – sobre a responsividade tem sido objeto de ampla investigação empírica (KREIESI *et al.*, 2012; MAIR, 2015). Esses estudos evidenciam a pluralidade de concepções teóricas pelas quais a responsividade e responsabilidade democrática tem sido operacionalizada (ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020). Uma das principais incertezas que atravessa esse campo analítico diz respeito ao próprio fundamento metodológico adotado para mensuração da responsividade: trata-se de concebê-la exclusivamente como reação dos partidos às preferências generalizadas do público (WARD; EZROW; DORUSSEN, 2011; EZROW; HELLING, 2014) ou, alternativamente, como resultado de um arranjo institucional orientado à responsabilidade na condução do governo durante o mandato (SCHMITT; THOMASSEN, 1999; DAMHUIS; KARREMANS, 2017).

Nos seus trabalhos mais recentes, Peter Mair (2013a, 2013b) contribui de forma decisiva ao argumentar que, sob as atuais condições de integração e globalização, emerge uma tendência de disjunção entre os papéis representativo e governativo dos partidos. Essa cisão compromete a capacidade de conciliar representação de preferências (responsividade) com o cumprimento das obrigações associadas à responsabilidade institucional (MAIR, 2014, 2015). O dilema torna-se particularmente agudo quando se considera que a representação das demandas sociais pode assumir duas modalidades distintas: vocalização programática das preferências eleitorais e a implementação efetiva de políticas públicas. A complexidade dessa relação remete, assim, ao modo como os partidos articulam compromissos programáticos e escolhas governamentais em contextos marcados por fortes constrangimentos externos (KATZ; MAIR, 2018).

Nesse sentido,

As eleições servem (i) para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas e (ii) por antecipar o julgamento dos eleitores. Assim, os governantes são induzidos a escolher políticas, prevendo as que serão bem

avaliadas pelos cidadãos quando é admitida, como também considerando a próxima eleição (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 105-106).

Esse entendimento aproxima a representação política da noção de responsividade, a qual assenta-se sob a lógica de relação causal – nexos ou vínculos representativos – entre preferências sociais e *outputs* governamentais, usualmente analisada com base na congruência programática (COHEN, 2000; CARREIRÃO, 2015). Conforme observam Powell (2009) e Carreirão (2019), a referência analítica central para aferir a correspondência entre agenda eleitoral e resultados políticos substantivos deve ser buscada nas preferências explicitamente manifestadas pelos eleitores, e não apenas em princípios normativos abstratos ou interesses coletivos mais amplos.

Nas últimas décadas, avanços relevantes na literatura comparada têm sido responsáveis por importantes refinamentos analíticos sobre responsividade e *accountability* governamental⁸⁹ (ESAIASSON; WLEIZIEN, 2017; PETERS; ENSINK, 2015). Paralelamente, ampliaram-se as investigações a respeito do grau de congruência entre as agendas programáticas dos partidos governistas, especialmente sobretudo por meio de abordagens que enfatizam a capacidade das legendas partidárias de representar preferências substantivas da sociedade⁹⁰ (KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2018, 2020; BELCHIOR, 2019; POWELL, 2019, 2020).

Não obstante esses avanços, ainda são limitadas as análises que tratam a representação política sob uma perspectiva sistemática, ou seja, a partir da manutenção do equilíbrio decisório entre medidas responsivas e responsáveis (ENROTH, 2017; POWELL *et al.*, 2018). Como demonstram Naurin, Royed e Thomson (2019), o cerne desse dilema reside na compreensão limitada de como a interação entre insumos democráticos (normas do sistema político, controle institucional, exigências sociais) e compromissos internacionais previamente assumidos pelos governos molda o conteúdo e os resultados das políticas públicas⁹¹.

A esse respeito, os representantes eleitos devem, simultaneamente, responder às pautas e compromissos políticos delineados durante o período eleitoral (PITKIN, 1967; DAHL, 1971) e zelar pela manutenção da responsabilidade institucional do mandato, o que implica respeitar marcos legais e obrigações normativas herdadas de administrações anteriores e, ao mesmo tempo, oferecer respostas contínuas às reivindicações do eleitorado (MAIR, 2013, 2014, 2015).

⁸⁹ *Accountability* governamental é empregada aqui no sentido delineado por Manin, Przeworski e Stokes (1999), como a capacidade de os cidadãos controlarem os governantes por meio de mecanismos institucionais de responsabilização, como eleições regulares, prestação de contas e sanções políticas.

⁹⁰ O conceito de congruência substantiva refere-se ao grau de alinhamento entre posições programáticas do partido e as preferidas pelos eleitores. Tal perspectiva distingue-se da congruência formal ou simples, que focaliza apenas a correspondência superficial entre opções disponíveis e escolhas dos votantes (GOLDER; STRAMSKI, 2010).

⁹¹ Tal fato gera nebulosidade ao operacionalizar os conceitos, seja na percepção de como os atores se relacionam ou na capacidade de inferir se, e quando, os partidos estão representando (MAIR, 2009; ENROTH, 2017).

A análise da tensão entre responsividade e responsabilidade requer, assim, compreensão refinada acerca do papel desempenhado pelos partidos na mediação entre preferências sociais e prioridades do governo (KIM; POWELL; FORDING, 2010; MÜLLER, 2019; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; PAPADOPOULOS, 2020). Para tanto, é fundamental que tais conceitos, sob viés operacional, sejam analiticamente distinguidos e teoricamente estruturados, de modo a permitir sua instrumentalização precisa em estudos empíricos (LEFKOFRIDI; GIGER, 2020; MELLON *et al.*, 2021; CONTRERA; GREGORIO, 2022).

Ainda que o conceito de responsabilidade apresente alta polissemia e seja mobilizado de distintas formas na literatura de Ciência Política, é possível identificar esforços clássicos de sistematização. Sartori (1976), assim como os defensores do Modelo do Partido Responsável, associa responsabilidade ao princípio da *accountability*, entendido como a obrigação de atores políticos prestarem contas às instituições democráticas e à sociedade. Em perspectiva diversa, Downs (1957) vincula responsabilidade à previsibilidade e à consistência programática – isto é, “à coerência entre as políticas presentes e o conjunto de ações e declarações do partido no período anterior ao mandato em exercício” (MAIR, 2019, p. 186).

Birch (1964), por seu turno, propõe uma concepção mais abrangente ao delinear três dimensões centrais da responsabilidade: (i) ações responsivas, em que representantes acolhem e respondem às demandas da sociedade; (ii) *accountability*, que implica responsabilização dos governos por suas ações perante outras instituições ou ao eleitorado; e (iii) gestão normativa do mandato, que exige conduta prudente, consistente e coerente com a legislação vigente⁹².

Apesar dos avanços teóricos acumulados, persiste o desafio de construir uma definição conceitual mais restrita e operacionalmente precisa, capaz de distinguir de modo sistemático responsabilidade e responsividade. Nesse cenário, a contribuição de Bardi, Bartolini e Trechsel (2014a, 2014b) torna-se particularmente relevante ao oferecer uma ampla revisão da literatura consolidada sobre qualidade da representação democrática. Além de um diagnóstico abrangente do atual estado das democracias representativas na Europa, os autores apresentam *definições mínimas comuns*⁹³ para cada conceito, amplamente reconhecidas pelas pesquisas recentes que se debruçam sobre essa agenda de investigação.

A responsividade advém da capacidade dos partidos políticos em responder, com simpatia, às demandas de *curto prazo* dos eleitores, opinião pública,

⁹² A tipologia de Birch antecipa formulações posteriores de Mair (2013a) e Lefkofridi e Giger (2020) sobre a tríade “*responsiveness, accountability, responsibility*”, que buscam integrar as múltiplas dimensões da representação.

⁹³ Tal expressão reflete o empenho em construir categorias conceituais sólidas e precisas, que viabilizem estudos comparados, e suficientemente amplas para acomodar variações contextuais entre diferentes sistemas partidários.

grupos de interesse, e a mídia (BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a, p. 155). Responsabilidade é concebida como a necessidade de atender (i) as necessidades de *longo prazo* dos eleitores e (ii) as reivindicações de outros públicos externos, diferentes do público nacional eleitoral (BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014b, p. 239).

Inserindo-se nessa perspectiva, Mair (2015) argumenta que a estabilidade da governança democrática depende não apenas da observância dos compromissos institucionais do mandato, mas também de acordos prévios firmados com atores, instituições e organizações internacionais – indicador relevante de responsabilidade institucional. Pesquisas subsequentes, como as de Kitschelt e Rehm (2015) e Müller (2019), corroboram o diagnóstico de Mair⁹⁴ ao identificar déficits cumulativos de representação quando avaliados em horizontes temporais mais amplos. Em diálogo com esses estudos, Karremans e Lefkofridi (2020) evidenciam uma fragmentação persistente na literatura, marcada pela separação analítica entre investigações sobre padrões de comportamento partidário e estudos voltados à variação da congruência política ao longo de sucessivos ciclos representativos⁹⁵.

Aderindo à tradição teórica inaugurada pela literatura sobre realinhamento partidário, reafirma-se aqui a centralidade do princípio da circularidade democrática, cujo eixo estrutural reside na mediação representativa exercida pelos partidos políticos. Nesse sentido, a tensão entre responsividade e responsabilidade não deve ser interpretada como anomalia institucional, mas como expressão das múltiplas expectativas que recaem sobre a função representativa. O desafio analítico consiste em examinar a atuação partidária em diferentes estágios do processo político, com atenção aos mecanismos de controle, veto e *accountability* que modulam nexo causal entre preferências sociais e formulação de políticas públicas.

Com vistas a avançar nesse debate, tomam-se como referência os corolários formulados por Karremans e Lefkofridi (2020), que delimitam três eixos normativos fundamentais pelos quais os partidos orientam suas estratégias para equilibrar responsividade e responsabilidade: (i) a habilidade de agregar preferências em níveis doméstico e supranacional; (ii) a competência para formular e implementar políticas públicas orientadas ao bem coletivo; e (iii) a aptidão para propor justificativas normativas, legitimá-las e a perícia na prestação de contas dessas decisões.

A dualidade entre a representação por preferências e a gestão responsável do governo alimenta, assim, a tensão estrutural entre responsabilidade e responsividade. Tal ambivalência

⁹⁴ A obra de Peter Mair é referência obrigatória sobre a qualidade da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias partidárias (MAIR, 2009, 2013a, 2013b, 2015; KATZ; MAIR, 2018).

⁹⁵ Essa crítica se insere em um movimento mais amplo da literatura recente que busca compreender a representação como um processo dinâmico, contínuo e condicionado por múltiplas esferas de atuação: eleitoral, legislativa, governamental e internacional (GREGORIO, 2024).

torna-se ainda mais evidente em contextos de crise econômica, política ou social, quando os governos enfrentam pressões intensas para priorizar lógicas não eleitorais (MAIR, 2009, 2015). Ademais, a dificuldade conceitual em separar as dimensões é acentuada pelo próprio desafio de “distinguir entre partidos representam e os que não representam” (ENROTH, 2017, p. 132).

Em contextos heterogêneos, questões específicas levariam a bifurcação da política nacional que, ou sofre constrangimentos da crescente complexidade de governar – em um mundo de poderosas instituições internacionais, ou diante da necessidade de responder à pressão dos cidadãos e às demandas eleitorais polarizadoras (KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020, p. 274).

Em consonância com Scharpf (1999)⁹⁶, Mair demonstram que, para além do equilíbrio entre as pressões por responsividade e responsabilidade, o cenário contemporâneo da política partidária é marcado pela intensificação das demandas particularistas dirigidas ao governo por um quadro crescentemente diverso de atores políticos. Tal intensificação, por sua vez, é também responsável por aprofundar o dilema entre atender expectativas imediatas do eleitorado e preservar imperativos de governabilidade e estabilidade sistêmica (MÜLLER, 2019).

À medida que a dissociação entre responsividade e responsabilidade se acentua, e que a competição política se desenvolve em um ambiente de desacordo permanente, observa-se, sob o prisma *downsiano*, que os partidos com raízes sociais fortes, consistentes ou fortemente ideológicos tendem a apresentar maior propensão à responsabilidade governamental (BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a, 2014b; ENROTH, 2017). Nesse contexto, como alertam Karremans e Lefkofridi (2020), os déficits na qualidade representativa incentivam os partidos a reconfigurarem sua atuação, priorizando mecanismos de responsabilidade retrospectiva em detrimento de mandatos prospectivos.

Apesar das diferentes abordagens, a literatura recente converge na premissa de que os partidos têm passado por um processo adaptativo, cujo traço distintivo é o aperfeiçoamento de sua função como mediadores da responsividade. Essa mediação pressupõe conectar, de forma operacional e responsável, um sistema complexo de ações, discursos e percepções à esfera da sociedade civil (MAIR, 2015; ESAIASSON; WLEZIEN, 2017; POWELL *et al.*, 2018). Assim, as estratégias adotadas pelos partidos para atingir seus principais objetivos – institucionais ou eleitorais – moldam diretamente o tipo de responsividade oferecida aos cidadãos (MÜLLER, 2019; POWEL, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020).

⁹⁶ Um dos principais pressupostos desenvolvido pelo autor assumo que os governos representativos sempre tiveram que manter o equilíbrio entre democracia e eficiência. Sendo cada vez mais difícil de conciliá-las (MAIR, 2009).

3.2 Dilemas contemporâneos da representação democrática

A literatura recente em teoria democrática e comportamento partidário tem se debruçado sobre a crescente tensão entre os princípios normativos de responsividade e responsabilidade na atuação dos partidos políticos. Karremans e Lefkofridi (2020) Karremans e Lefkofridi (2020) oferecem uma distinção analítica fundamental ao posicionar a *responsabilidade* como um compromisso dos governos com normas, instituições e constrangimentos externos – incluindo imperativos internacionais e regras de governança supranacional –, enquanto a *responsividade* está estruturada em torno da lógica eleitoral, segundo a qual os partidos buscam formular políticas congruentes com as preferências dos cidadãos, a fim de preservar ou expandir sua base de apoio em segmentos específicos do eleitorado.

Essa distinção remete à tipologia proposta por Arend Lijphart (1999)⁹⁷, ao destacar as variações institucionais que moldam os padrões de representação partidária. Em democracias consensuais, observa-se a prevalência de uma lógica de voto expressivo, em que os pleitos eleitorais funcionam como dispositivos de representação segmentar, garantindo a presença pluralizada de distintos grupos no processo decisório por meio de um leque competitivo de representantes. Em contrapartida, regimes majoritários induzem uma racionalidade eleitoral instrumental, pautada em cálculos estratégicos de maximização da influência e eficácia na escolha eleitoral. Em termos mais amplos, os processos eleitorais podem ser compreendidos como arranjos institucionais voltados a “expressar lealdades segmentares e garantir o direito de cada grupo ou segmento a alguma representação, mesmo que seja apenas um cargo em um gabinete da coalizão” (ROKKAN, 1975, p. 578)⁹⁸.

Nesse contexto, a eleição se constitui, mais do que uma expressão de identidade política, em um mecanismo de escolha orientado pela viabilidade de vitória. Peter Mair (2009) observa que, diante da crescente volatilidade eleitoral e da erosão de vínculos programáticos estáveis, os partidos passam a reduzir sua ênfase na representação prospectiva – baseada na projeção de preferências políticas futuras – e na representação expressiva – fundada na identificação simbólica com o eleitorado. Em seu lugar, emerge uma estratégia centrada em uma lógica performativa, voltada à afirmação de competência técnico-administrativa, à construção de uma imagem de gestores eficazes no aparato estatal e à promessa de eficiência decisória.

⁹⁷ A distinção entre os modelos democráticos majoritário e consensual proposta por Arend Lijphart (1999) constitui um marco teórico basilar para a análise das estruturas institucionais da representação democrática.

⁹⁸ Rokkan (1975) analisa os sistemas eleitorais como instrumentos de consolidação de clivagens sociais, sobretudo em sociedades marcadas por fragmentações religiosas, étnicas e regionais.

Contudo, em análises posteriores, Mair (2013, 2014) aprofundaria esse diagnóstico ao argumentar que a capacidade de governar, notadamente a aptidão dos representantes para justificar suas decisões e sustentar a legitimidade de sua atuação, encontra-se crescentemente condicionada à manutenção de padrões consistentes de responsividade⁹⁹. Essa responsividade, por sua vez, manifesta-se na articulação entre coerência programática e congruência política¹⁰⁰.

No contexto atual, verifica-se uma tendência de as instituições eleitorais e os partidos políticos, em sistemas multipartidários regulamentados, se agruparem (i) para oferecer governos alternativos e coalizões pré-eleitorais bipolarizadas (KATZ, 2020, p. 253) ou (ii) através de sistemas compostos por dois partidos ou através de sistemas bipolares multipartidários (NORRIS, 2020, p. 552).

O ponto de convergência entre essas abordagens reside na constatação, formulada por Peter Mair, de que não existe um modelo universal de regulação das ações partidárias capaz de garantir estabilidade entre responsabilidade institucional e responsividade democrática (MAIR, 2009). Em vez disso, observa-se a presença de arranjos institucionais particularistas, resultantes de interações entre atores com poder de (semi)veto¹⁰¹ que cerceiam a atuação do governo. Os partidos governistas devem, portanto, ser simultaneamente responsáveis e responsivos durante todo o exercício do mandato (MAIR, 2015; KATZ; MAIR, 2018). Apenas quando as ações dos partidos se conformam às diretrizes, regras e compromissos institucionais estabelecidos é que podem ser considerados como consistentes, prudentes e responsáveis (ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020; KATZ, 2020; SCHAKEL; BURGOON, 2022).

De fato, chegamos a um cenário recente em que as restrições e compromissos impostos ao governo responsável se intensificaram progressivamente, ao passo que a capacidade de responder às demandas dos eleitores foi significativamente reduzida. Soma-se a esses fatores a crescente limitação dos partidos políticos em mobilizar seus recursos políticos, financeiros e organizacionais para colmatar e gerir o desequilíbrio resultante (MAIR, 2009, 2013).

Em perspectiva mais ampla acerca desse cenário, Mair (2014) adverte que a capacidade de governar passou a ser atributo de um conjunto de partidos vinculados e estreitamente coordenados, voltados à gestão estatal, enquanto a função representativa se desloca para outro grupo de partidos, normalmente situados na oposição, e com menor responsabilidade executiva.

⁹⁹ Mair (2013) concebe a política contemporânea como caracterizada por uma lacuna crescente entre governança e representação, marcada por uma "democracia sem escolha" e uma "governança sem responsabilidade".

¹⁰⁰ Assim, caso os partidos não tenham legitimidade representativa, se torna difícil justificar suas ações, por mais eficazes que sejam na gestão do governo (MAIR, 2015; KATZ; MAIR, 2018).

¹⁰¹ A noção de *veto players* remete a atores institucionais ou coalizões que, mesmo não detendo poder de veto completo, possuem capacidade de influenciar, retardar ou bloquear decisões políticas centrais (TSEBELIS, 2002).

Nesse sentido, a oposição se converte em arena privilegiada de representação de demandas sociais não absorvidas pelo governo.

Karremans e Lefkofridi (2020) retomam o argumento de Mair ao demonstrar que o foco do debate contemporâneo sobre o déficit democrático desloca-se para a atuação dos partidos durante a gestão do governo. Em essência, os autores reforçam a tese de Mair (2009) de que os partidos dominantes, historicamente alternantes no poder, vêm falhando progressivamente em representar de modo eficaz os representados – fenômeno evidenciado tanto pelo declínio do apoio partidário quanto pela retração na participação eleitoral (DALTON, 2020). Avançando na análise, Karremans e Lefkofridi sustentam que o atual modelo de governança econômica, especialmente no domínio da política orçamentária e fiscal, induz os governos a priorizar ainda mais a dimensão da responsabilidade institucional na formulação de políticas. Essa orientação fortalece a coerência decisória no plano supranacional, ainda que sob fortes constrangimentos intergovernamentais e pela dinâmica interna das coalizões (MÜLLER, 2019, 2022).

No que se refere à influência dos acordos da coalizão na responsividade e na efetividade da representação partidária, nossa hipótese fundamenta-se nos achados empíricos de Robert Thomson (2001)¹⁰², cuja análise comparada revela que governos multipartidários de coalizão tendem a apresentar um menor índice de cumprimento das promessas em relação a governos de partido único. Como principal variável explicativa, o autor destaca a composição do gabinete, em especial no que tange à alocação de ministérios e os compromissos assumidos intra-coalizão quanto à formulação de determinadas políticas. Em trabalhos subsequentes, Thomson (2011) e Thomson *et al.* (2017) aprofundam essa análise ao demonstrar que, embora as coalizões desempenhem um papel central na mitigação das falhas inerentes à representação dos múltiplos interesses sociais, elas impõem restrições operacionais à governabilidade.

Ainda que a legitimidade democrática dependa, fundamentalmente, da manutenção de um equilíbrio funcional entre eficiência decisória e representação responsiva – dimensões que Scharpf (1999) conceitua como legitimidade de *input* e *output*¹⁰³ – as transformações recentes nos sistemas partidários têm acentuado a tensão estrutural expressa pela interação recorrente entre demandas sociais por responsividade e exigências institucionais por responsabilidade (MAIR, 2015; MÜLLER, 2019, 2022).

¹⁰² A obra é outra referência obrigatória sobre o efeito da coalização na congruência política e responsividade dos partidos no governo, desenvolvendo uma ampla investigação no caso da Holanda, entre 1986 e 1998.

¹⁰³ Conforme delimita o autor, a legitimidade de *input* centra-se na responsividade às demandas dos cidadãos, já a de *output* está fundamentada na eficácia das decisões tomadas pelos governos. O equilíbrio entre essas dimensões é entendido como condição necessária para a manutenção da governabilidade democrática em contextos plurais.

Durante os ciclos eleitorais, destacamos que a difícil conciliação entre essas demandas constitui um contraponto aos mandatos, pois parte de dois conjuntos de expectativas em relação às ações do partido no governo: a representação das preferências dos cidadãos e a provisão do bem público (KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2018). No contexto europeu recente, Karremans e Lefkofridi (2020) advertem que, diante das falhas persistentes no desempenho representativo, os eleitores tendem a reavaliar suas orientações partidárias e/ou a reformular suas preferências.

Partidos com raízes sociais fortes e consistentes, ou vinculados a uma ideologia estrita, tendem, em geral, a demonstrar maior propensão à responsabilidade institucional (MAIR, 2009, 2013). À medida que sua capacidade representativa declina, observa-se uma ênfase crescente na responsabilidade retrospectiva¹⁰⁴, em detrimento da orientação por mandatos prospectivos (EGAN, 2013; BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014b; FAGAN, 2018; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020).

Esse dilema teórico suscitou uma diversidade de posições na literatura especializada, especialmente no que se refere à capacidade dos partidos políticos de responder efetivamente às preferências do eleitorado. Parte da literatura concentra-se nas falhas da representação partidária, apontando para uma crise de responsividade política (KITSCHOLT; REHM, 2015; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020). Todavia, outra vertente enfatiza os processos adaptativos por meio dos quais os partidos reformulam sua agenda e estruturas organizacionais em resposta às novas preferências sociais e às pressões do ambiente internacional (DALTON; FARRELL; MCALLISTER, 2011; MAIR, 2013, 2014; ENYEDI, 2014; LEFKOFRIDI, 2020).

Diante das transformações sociopolíticas, estruturais e da crescente complexificação das preferências eleitorais, parte expressiva da literatura especializada tem desenvolvido o que se convencionou denominar Teoria do Realinhamento¹⁰⁵. Essa abordagem, fortemente ancorada nas contribuições teóricas e analíticas de Peter Mair, postula que partidos políticos operam em um processo dinâmico e contínuo de readequação estratégica, orientada pela necessidade de absorver às mutações das demandas recentes – seja de origem doméstica ou transacional¹⁰⁶ (EZROW *et al.*, 2011; DALTON; FARRELL; MCALLISTER, 2011; ENYEDI, 2014; MAIR, 2015; STOKES, 2018; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; KATZ, 2020; MATSUSAKA, 2022).

¹⁰⁴ Trata-se de uma modalidade de julgamento político orientada mais pela aferição de desempenho do que pela adesão programática.

¹⁰⁵ O Realinhamento fundamenta-se em duas grandes matrizes: a primeira parte do paradigma das clivagens (LIPSET; ROKKAN, 1967), cujos sistemas partidários se estruturam em torno de divisões sociais estáveis; a outra incorpora os efeitos da “despolitização” e da “desinstitucionalização” da política, formulados por Mair (2013).

¹⁰⁶ Por essa nova ênfase, o declínio da participação dos eleitores e o aumento da insatisfação popular indicam apenas uma dificuldade temporária aos partidos, pois a longo prazo os partidos teriam sucesso nesse processo de adaptação e os eleitores estariam, concomitantemente, se realinhando (LEFKOFRIDI, 2018, 2020).

Essa tensão adaptativa se manifesta com particular acuidade em contextos de crise – sejam elas de natureza econômica, social ou institucional – e exige, para sua adequada análise normativa, a construção de modelos que distingam, de modo rigoroso, os diversos tipos de responsividade. Morlino e Quaranta (2014, p. 334) enfatizam a necessidade de distinguir entre uma *responsividade política geral* e uma *responsividade econômica específica*, especialmente quando se busca aferir a qualidade da representação democrática em contextos de governança complexa e estratificados¹⁰⁷.

À luz dessas transformações, um dos desafios teóricos mais prementes para a análise da representação democrática consiste em compreender os efeitos da crescente interdependência econômica internacional sobre os padrões de responsividade partidária. Diversos estudos têm sinalizado uma considerável heterogeneidade – tanto empírica quanto conceitual – na definição e na operacionalização do conceito de responsividade (KANG; POWELL, 2010; KRIESI *et al.*, 2013; POWELL; DALTON; STROM, 2015). Nesse campo de disputa teórica, delineiam-se duas grandes orientações interpretativas: de um lado, uma concepção agregativa, segundo a qual a responsividade se traduz na capacidade dos partidos de ajustarem suas posições em função das preferências agregadas do eleitorado (WARD; EZROW; DORUSSEN, 2011; EZROW; HELLWIG, 2014); de outro, um viés programático, que associa a responsividade à coerência ideológica e à congruência, enfatizando a normalidade do vínculo representativo (LOUWERSE, 2012; DAMHUIS; KARREMANS, 2017; LEFKOFRIDI, 2020).

Essa ambiguidade revela uma tensão mais profunda, concernente à própria natureza da representação: até que ponto os partidos devem responder diretamente às demandas populares e em que medida podem – ou devem – conduzir políticas públicas orientadas por juízos técnicos ou estratégicos? A partir dessa ambivalência, delineiam-se dois eixos analíticos centrais na literatura, resultantes da relação contínua entre representantes e representados: a *responsividade política* e a *responsividade econômica*.

A *responsividade política*, alicerçada na premissa de que “as instituições políticas são determinantes para o funcionamento e operação de um regime democrático” (MORLINO; QUARANTA, 2014, p. 336), atesta a centralidade dos mecanismos de *accountability* vertical e horizontal como pilares fundamentais de controle democrático (ARATO, 2002; LIPSET, 2003; ALMOND *et al.*, 2004). Sob tal perspectiva, os estudos empíricos concentram-se: a) na análise comparada de regimes democráticos (BORNSCHIER, 2019); b) na fragmentação dos sistemas

¹⁰⁷ Essa noção de governança enfatiza a coexistência de múltiplos centros de decisão e a sobreposição de arenas decisórias que condicionam as escolhas políticas e os mecanismos de *accountability* (OSTROM, 2010).

partidários (DUVAL; PÉTRY, 2019); c) o impacto do modelo de sistema eleitoral – majoritário ou proporcional, na percepção pública das instituições políticas (LIJPHART, 1999; POWELL, 2005; AARTS; THOMASSEN, 2008; BELCHIOR *et al.*, 2023); e d) em que medida o nível de liberdade política¹⁰⁸ interfere na qualidade da representação governo sob uma ótica social (NORRIS, 2020; MORLINO, 2011; MORLINO; QUARANTA, 2014).

No que tange à *responsividade econômica*, sua compreensão fundamenta-se na premissa de que o desempenho macroeconômico exerce um papel estruturante na legitimação de regimes democráticos, operando, assim como variável interveniente na conformação das percepções dos cidadãos acerca da atuação governamental (DI TELLA *et al.*, 2003; ANDERSON; SINGER, 2008). A partir dessa chave analítica, a literatura tem se debruçado sobre a identificação de nexos causais e associativos entre indicadores econômicos – como crescimento do PIB, níveis de emprego e controle inflacionário – e os níveis de satisfação subjetiva do eleitorado com a representação democrática¹⁰⁹ (RUSSO; COTTA, 2020). Tal relação manifesta-se tanto por meio de correlações positivas, em contextos de expansão econômica sustentada (WAGNER; SCHNEIDER; HALLA, 2009), quanto negativas, sobretudo diante de cenários de recessão, desemprego estrutural, inflação elevada ou aprofundamento da desigualdade distributiva¹¹⁰ (DI TELLA *et al.*, 2003; MORLINO; QUARANTA, 2014).

A representação político-partidária, enquanto eixo estruturante do vínculo entre Estado e sociedade, manifesta-se por meio de práticas responsivas que, seja ao priorizar o atendimento de interesses nacionais de longo prazo, seja ao formular respostas contingentes a problemas específicos ou a demandas oriundas de grupos organizados, tendem a reforçar os mecanismos de governabilidade democrática (POWELL, 2009; MÜLLER, 2019). À medida que essas ações, inicialmente episódicas e reativas, se consolidam como padrões reiterados de conduta governamental, a responsividade adquire um novo significado: o ajustamento sistemático da atuação partidária às expectativas e exigências nacionais torna-se um vetor de responsabilidade democrática, cujos efeitos incidem diretamente na promoção da estabilidade institucional e social¹¹¹ (LEFKOFRIDI; NEZI, 2020; RUSSO; COTTA, 2020).

¹⁰⁸ Papadopoulos (2020) destaca que as medidas de liberdade são recorrentemente usadas como variáveis de controle nos estudos sobre representação. Norris (1999, 2020) ressaltou sua importância ao constatar que os cidadãos de países com baixos índices de liberdade são mais críticos sobre o funcionamento da democracia.

¹⁰⁹ Estudos sobre economia política da representação sugerem que os cidadãos tendem a recompensar ou punir governos conforme os indicadores econômicos, ainda que essas relações nem sempre sejam lineares ou racionais (LEWIS-BECK; STEGMAIER, 2000).

¹¹⁰ A literatura da *retrospective economic voting* argumenta que choques negativos, sobretudo os não atribuíveis diretamente ao governo, têm potencial para fragilizar a confiança nas instituições (HELLWIG, 2001).

¹¹¹ Karremans e Lefkofridi (2020) distinguem entre responsividade de curto prazo (reativa) e responsabilidade programática de longo prazo, relacionada à coerência entre promessas eleitorais e políticas implementadas.

Não obstante, esse ideal normativo levanta questões centrais à teoria da representação: *os representantes estariam autorizados a adotar decisões que contrariem promessas eleitorais previamente assumidas?* Mais ainda, *sobre quais domínios temáticos devem os representantes políticos se submeter às preferências de seus eleitores?* Na medida em que a responsividade pressupõe que os programas partidários e suas traduções em políticas públicas devam ser sensíveis à opinião e desejos dos cidadãos (OTERO-FELIPE; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, 2010), tais indagações revelam-se mutualmente implicadas e complementares (THOMASSEN, 2012; KARREMANS; LEFKODRIDI, 2020).

O cerne do debate reside menos na obrigatoriedade de os representantes eleitos serem responsivos, e mais na possibilidade de que a responsabilidade política – compreendida como fidelidade a compromissos normativos, institucionais e de interesse público – possa, em certas circunstâncias, demandar desvios deliberados em relação às promessas eleitorais – no qual suas ações podem ser divergentes aos compromissos firmados na campanha. Em termos analíticos, a atuação responsável na gestão de um governo não deve ser concebida como antagonismo da responsividade, mas antes como dimensão complementar, conformando uma “relação positiva em que a responsividade seja facilitadora da responsabilidade” (LINDE; PETERS, 2018, p. 11).

A estabilização da tensão estrutural entre responsividade e responsabilidade pressupõe a existência de instituições político-eleitorais consolidadas, dotadas de mecanismos eficazes de *accountability*, altos níveis de transparência administrativa e adequada rastreabilidade no processo de formulação e execução das políticas públicas (POWELL, 2020). Como argumenta Pereira (2020), tais elementos contribuem para a mitigação das assimetrias informacionais entre representantes e representados e, de modo correlato, ampliam a capacidade de os cidadãos identificarem os partidos responsáveis por determinadas decisões e políticas públicas – condição necessária para o exercício efetivo do voto retrospectivo, ao permitir que os eleitores punam ou recompensem os atores políticos no pleito subsequente¹¹² (CARREIRÃO, 2019; PEREIRA, 2020; JENSEN; VESTERGAARD, 2021).

Sob essa ótica, os representantes são avaliados periodicamente a cada ciclo eleitoral, não apenas com base nos compromissos programáticos assumidos durante a campanha, mas sobretudo a partir da correspondência observável entre as promessas eleitorais e a sua posterior

¹¹² Institucionalizados na legislação eleitoral brasileira, o manifesto e o HGPE – concebidos como um prelúdio da agenda do governo –, têm sido recorrentemente mobilizados como fontes empíricas na análise da responsividade e da *accountability* eleitoral (CARREIRÃO, 2015; DINIZ; OLIVEIRA, 2020; LEFKODRIDI; NEZI, 2020).

implementação no exercício do mandato (NAURIN *et al.*, 2020)¹¹³. Tal perspectiva ancora-se nos pressupostos do Modelo do Mandato, segundo a qual os eleitores delegam aos partidos um mandato programático que deve ser respeitado e executado no decorrer do governo (BUDGE; ROBERTSON; HEARL, 1987; MANSBRIDGE, 1999; KLINGEMANN *et al.*, 2006; MCDONALD *et al.*, 2012)¹¹⁴.

De forma sintética, destaca-se que a representação partidária repousa sobre duas funções centrais atribuídas aos partidos políticos na democracia moderna: a) representar, expressando os interesses dos cidadãos, mediante a articulação e defesa de políticas públicas – dimensão da responsividade (MAIR, 2009, 2013); e b) governar, sendo prudentes e coerentes com normas processuais e compromissos dos acordos vigentes – dimensão da responsabilidade (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; MAIR, 2015; KATZ; MAIR, 2018).

É nesse contexto, que o crescente hiato entre responsividade e responsabilidade, amplamente diagnosticado por Mair (2009), emerge como o epicentro do mal-estar que permeia as democracias representativas. Essa clivagem é acentuada pela distinção fundamental entre ambas as dimensões: enquanto a responsabilidade é concebida como a atuação orientada por constrangimentos não eleitorais que condicionam a capacidade de ação dos representantes e de governos (BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a, 2014b; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2018); a responsividade é entendida como a disposição dos governos em dar cumprimento aos compromissos assumidos na campanha eleitoral (PITKIN, 1967; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999; POWELL, 2009; CARREIRÃO, 2019; LEFKOFRIDI, 2020).

Para os fins desta investigação – como detalhado nas Seções 5 e 6 – importa assinalar que a operacionalização empírica dos conceitos de responsabilidade e responsividade, no intuito de avaliar as ações, decisões e proposições oriundas do Executivo ao longo do mandato, parte de dois parâmetros analíticos distintos: (1) a *responsividade* é compreendida como a congruência mensurável entre o conjunto de promessas eleitorais verificáveis do partido governante e suas decisões políticas subsequentes; e (2) a *responsabilidade* é delimitada com base na aderência as seguintes diretrizes: (i) atendimento a demandas estruturais e interesses de longo prazo dos cidadãos, (ii) observância dos compromissos e reivindicações internacionais

¹¹³ Tal perspectiva insere-se em uma tradição analítica crescente da representação política, que desloca o foco para compreender em qual medida os partidos e, não os parlamentares individuais, atendem e representam às demandas sociais (OTERO-FELIPE; RODRIGUEZ-ZEPEDA, 2010; BELCHIOR; FREIRE, 2012; BELCHIOR, 2019).

¹¹⁴ Frequentemente referido como Modelo de Representação Promissória ou Modelo do Partido Responsável, esse modelo parte da premissa de que a legitimidade democrática dos governos se ancora na congruência política da representação partidária (MANSBRIDGE, 2003; KIM; POWELL; FORDING, 2010; THOMASSEN, 2012).

assumidas pelo Estado, e (iii) adesão às normas e procedimentos institucionais que regem o sistema político.

3.3 Construção da agenda governamental e o cumprimento de promessas eleitorais

A literatura contemporânea converge no diagnóstico de uma tensão estrutural entre responsividade e responsabilidade. A primeira requer adaptabilidade e sensibilidade frente às demandas voláteis do eleitorado; a segunda impõe limites à atuação dos governos em nome da estabilidade macroeconômica, da previsibilidade institucional e da inserção internacional do Estado¹¹⁵. Essa tensão adquire contornos particularmente agudos no contexto recente, caracterizado por elevada fragmentação partidária, volatilidade eleitoral, erosão de vínculos programáticos e crescente complexidade na formulação e implementação de políticas públicas.

No marco da democracia representativa, o alinhamento entre compromissos eleitorais e ação governamental configura um indicador central da efetividade da relação representativa, na medida em que expressa o grau de congruência dos governantes às demandas sociais. Para tanto, espera-se que os representantes eleitos sejam responsivos às promessas eleitorais que legitimaram seu mandato, sem, contudo, negligenciar os imperativos da responsabilidade institucional, os quais exigem a observância de compromissos intertemporais do Estado e a continuidade na resposta às necessidades dos cidadãos (MAIR, 2009, 2013; MÜLLER, 2019).

Embora parte da literatura sobre agenda legislativa minimize o protagonismo partidário na representação democrática (BAUMGARTNER; JONES, 1993; MAIR, 2009), há amplo reconhecimento de que os partidos políticos desempenham papel estruturante na definição de prioridades políticas, especialmente aquelas expressas nos programas partidários¹¹⁶ (MAIR, 2013, 2014; MADEIRA; VIEIRA; TAROUÇO, 2017; FAGAN, 2018; CARREIRÃO, 2019; KATZ, 2020; TAROUÇO; VIEIRA; MADEIRA, 2021).

Sob a perspectiva da representação responsiva, a escolha eleitoral é orientada por um cálculo racional dos eleitores, com base na avaliação retrospectiva do desempenho partidário, que reflete a aprovação de políticas e de candidatos no período anterior à eleição (BUDGE, 2015; MÜLLER, 2019)¹¹⁷. Como consequência, a expectativa de que os partidos cumpram suas

¹¹⁵ A dicotomia entre tais conceitos foi popularizada por Peter Mair (2009), especialmente em sua tese sobre o “vazio de responsabilidade” que caracteriza as democracias contemporâneas. Ver também Karremans e Lefkofridi (2020) para abordagens mais recentes.

¹¹⁶ A literatura ancorada no Modelo do Mandato argumenta que os programas eleitorais – manifestos ou outros documentos oficiais e permanentes da campanha – são indicadores robustos das intenções políticas dos partidos e, portanto, relevantes para medir responsividade programática (MCDONALD; BUDGE, 2005).

¹¹⁷ Por sua vez, a associação de quebra de promessas a um partido pode causar deserções e mudanças na escolha do voto dos eleitores (LAU; POMPER, 2002; MARSH; TILLEY, 2010).

promessas, que provavelmente refletem as preferências dos eleitores, opera um mecanismo de controle indireto sobre a tomada de decisão dos partidos (DOWNS, 1957; POWELL, 2004; BELCHIOR; FREIRE, 2012; ARTÉS, 2013a, 2013b; SERRA-SILVA; BELCHIOR, 2020).

Em consonância com esse modelo, parte significativa dos estudos empíricos tem demonstrado que, em geral, os partidos tendem a cumprir suas promessas, mesmo quando isso implica elevados custos políticos, administrativos ou de coalizão (POMPER; LEDERMAN, 1980; ROSE; DAVIES, 1994; ROYED, 1996; MOURY, 2011; ARTÉS, 2013b; PÉTRY; DUVAL, 2018; NAURIN *et al.*, 2020; SCHNEIDER; THOMSON, 2023). Nesse sentido, o grau de cumprimento programático revela-se condicionado por variáveis institucionais, pela composição do governo e dinâmica da coalizão, e pelo contexto socioeconômico (THOMSON *et al.*, 2017; DUVAL; PÉTRY, 2019; KATZ, 2020). Como argumenta Mair (2009, 2013), o atual cenário de inserção internacional – integração supranacional – fragiliza a capacidade dos governos de conciliar representação política com os imperativos de governabilidade¹¹⁸.

Partimos, assim, da premissa de que os partidos políticos, ao menos normativamente, atuam como mediadores da responsividade entre sociedade e Estado. Pressupõe-se que, ao canalizarem de modo eficaz as demandas sociais em direção às ações do governo, estabelece-se um nível significativo de congruência entre conteúdo programático, políticas implementadas e os constrangimentos impostos pela responsabilidade institucional e internacional (POWELL, 2009, 2019; MAIR, 2015; KATZ; MAIR, 2018; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2018, 2020; MÜLLER, 2019, 2020, 2022; GREGORIO; CONTRERA, 2022; SCHNEIDER; THOMSON, 2023; GREGORIO, 2024).

O conceito de responsividade é frequentemente utilizado de forma imprecisa, sendo empregado como sinônimo de responsabilidade ou *accountability*. Caracterizamos um governo como responsivo na medida em que “as políticas preferidas dos cidadãos sejam captadas pelos partidos e, subsequentemente, adotadas pelo respectivo governo” (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999, p. 9). Ainda que a responsividade às preferências dos cidadãos constitua uma dimensão analiticamente distinta dos resultados gerados pela responsabilização – enquanto mecanismos de sanção ou recompensa aplicados aos atores políticos pelos eleitores –, as diversas pressões inerentes à *accountability* tendem a induzir comportamentos responsivos por parte dos governantes (ALMOND *et al.*, 2004; ASHWORTH, 2012).

¹¹⁸ Tal dissociação entre *input* democrático e *output* governamental manifesta-se como uma crise latente de responsividade (MAIR, 2015).

Nesse sentido, um dos desafios centrais da representação democrática reside em compreender se, e quando, os partidos políticos captam e respondem às demandas do eleitorado (BUDGE, 2015; MÜLLER, 2019; NAURIN *et al.*, 2020). Apesar de um crescente *corpus* teórico sobre representação política no Brasil, persiste a necessidade de investigações que examinem em que medida as decisões políticas do Executivo expressam efetivamente alinhamento e responsividade junto ao eleitorado. Esse enfoque analítico, caracterizado entre os estudos sobre congruência política (CARREIRÃO, 2015, 2019), assume que cada tipo de conexão eleitoral atua como incentivo à boa representação (POWELL, 2020; BELCHIOR *et al.*, 2023)¹¹⁹.

Como assinala Mair (1996), a estrutura da competição pelo controle do Executivo constitui o núcleo do sistema partidário. A dinâmica da competição eleitoral no Brasil, marcada por estratégias de sobrevivência e adaptação (CONTRERA; GREGORIO; LIMA, 2020, 2024), leva os partidos políticos mais tradicionais e competitivos a construir coligações ideológica e programaticamente homogêneas – visando perpetuar seu poder político, independentemente de sua posição no espectro entre governo e oposição¹²⁰. No contexto brasileiro, o presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2006) impõe desafios adicionais à responsividade, uma vez que a necessidade de formar e manter coalizões amplas tende a reconfigurar prioridades programáticas, introduzindo tensões sobre a governabilidade.

Esse dilema não é exclusivo do Brasil: estudos comparados sobre presidencialismo multipartidário (RAILE; POWER; ZUCCO, 2011; CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2018) mostram que presidentes em sistemas fragmentados precisam desenvolver estratégias institucionais complexas para equilibrar responsividade, negociação intra e interpartidária e manutenção da estabilidade política, muitas vezes sacrificando aspectos programáticos em prol da construção de maiorias legislativas viáveis (MAINWARING; SHUGART, 1997).

Compreender o equilíbrio entre responsividade e responsabilidade implica reconhecer o papel determinante que as ações responsivas e responsáveis dos governantes exercem na definição da qualidade da democracia (KANG; POWELL, 2010; MÜLLER, 2019, 2020; LEFKOFRIDI, 2020). Nesta pesquisa, tais princípios são operacionalizados para avaliar o grau de correspondência entre as proposições do Executivo no mandato e o conteúdo programático das promessas eleitorais, assumindo o cumprimento como critério de boa representação. Assim,

¹¹⁹ Executando uma extensiva revisão da literatura sobre representação, os autores enfatizam dois tipos principais de conexão entre cidadãos e governos: a representação por mandato e por responsabilização.

¹²⁰ Para o aprofundamento dessas questões consultar os trabalhos de Aldrich, Sullivan e Borgida (1989), Aldrich (2011), Mair (2013, 2014), Budge (2015) e Grossman e Slough (2022).

as coalizões governamentais tornam-se arenas cruciais onde se decide o grau de alinhamento entre as agendas programáticas – eleitoral e do governo – dos representantes eleitos.

A responsabilidade, enquanto conceito analítico, apresenta polissemia e tem sido mobilizada de variadas formas na literatura especializada em representação democrática. Para fins de precisão operacional, identificamos três dimensões principais que permitem caracterizar sua distinção, que conformam:

1. *Responsabilidade Social (ou de Estado)*: refere-se à obrigação dos governos de proverem políticas orientadas ao bem público e às necessidades de longo prazo do país e de seus cidadãos¹²¹ (DOWNS, 1957; LIJPHART, 1999; DI TELLA *et al.*, 2003; POWELL, 2004b, 2005; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; ANDERSON; SINGER, 2008; BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a; MORLINO; QUARANTA, 2014; RUSSO; COTTA, 2020).
2. *Responsabilidade Internacional*: relaciona-se ao atendimento das reivindicações e aos constrangimentos impostos externamente, seja por organizações internacionais, mercados financeiros ou tratados multilaterais (KRIESI *et al.*, 2013; MAIR, 2013, 2014; BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014b; MANSBRIDGE; MAIR, 2014; KATZ; MAIR, 2018; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2018; LEFKOFRIDI, 2020; NAURIN *et al.*, 2020; RUSSO; COTTA, 2020).
3. *Responsabilidade Política (ou Fiscal)*: aproxima-se da noção de *accountability*, concebida como a responsabilização institucional dos governantes diante de outras instâncias de poder e perante o eleitorado e, em sentido restrito, à medida em que a prestação de contas do governo se manifesta através de contínua transparência acerca do orçamento e gastos públicos, políticas implementadas, alterações institucionais, mudanças normativas, práticas administrativas e composição do aparato estatal (BIRCH, 1964; SARTORI, 1976; NORRIS, 1999; MANSBRIDGE, 2003; AARTS; THOMASSEN, 2008; MORLINO, 2011; SINGH, 2013; DUVAL; PÉTRY, 2019; LEFKOFRIDI; GIGER, 2020; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020).

¹²¹ Tal dimensão aproxima-se da noção de *responsiveness to diffuse interests*, estabelecida por Lijphart (1999) em sua tipologia de democracias consensuais. Implica previsibilidade e consistência entre as ações do governo atual e as de gestões anteriores; ou seja, reside na capacidade do governo em cumprir, para além dos compromissos do seu mandato, os acordos assumidos por seus predecessores com outros governos e instituições (KATZ; MAIR, 2018).

Ademais, enquanto a responsividade está condicionada à pressão eleitoral e à dinâmica da competição política, a responsabilidade abarca constrangimentos não eleitorais que moldam o comportamento dos partidos no governo, incluindo condicionantes técnicos, econômicos e burocráticos (MAIR, 2014; BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a, 2014b; LINDE; PETERS, 2018; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020; NASCIMENTO, 2021).

Em consonância com os argumentos formulados por Naurin *et al.* (2020), a noção de responsividade é aqui concebida como um processo dinâmico de tradução programática, pelo qual as políticas adotadas ao longo do mandato correspondem às promessas eleitorais e, portanto, refletem os desejos do eleitorado (POWELL, 2009, 2020; THOMSON *et al.*, 2010; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; EGAN, 2013; PETERS; ENSINK, 2015; FAGAN, 2018; CARREIRÃO, 2019; MÜLLER, 2019, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020). Assume-se, por fim, que a responsividade pode ser empiricamente aferida por meio do grau de cumprimento dos compromissos efetivos delineados nos programas eleitorais dos partidos vitoriosos¹²².

Ainda que essa escolha teórica privilegie a dimensão documental e programática da responsividade – centrada na congruência entre a oferta partidária e a posterior implementação governamental (LAVER; HUNT, 1992; THOMSON, 2011) –, não se pretende, aqui, excluir outras dimensões relevantes do conceito, como a *perceptual responsiveness*, a *issue salience responsiveness* ou as dinâmicas reativas a choques exógenos (SOROKA; WLEZIEN, 2010). Trata-se, antes, de um recorte analítico imposto pelas potencialidades e limitações metodológicas inerentes ao presente desenho empírico.

3.4 A cadeia de responsividade como indutora de responsabilidade governamental

A contínua responsividade dos governos às preferências sociais constitui, segundo Dahl (1997), um atributo essencial da democracia representativa, configurando-se como elemento central na avaliação de sua qualidade. Powell (2004a) reforça esse entendimento ao sustentar que uma democracia responsiva depende de arranjos institucionais capazes de criar incentivos adequados para o funcionamento eficaz das distintas etapas do processo representativo. Entre essas etapas, destaca-se a *cadeia de responsividade* (POWELL, 2004b)¹²³, operacionalizada sob a lógica do mandato programático e concebida como mecanismo crucial para assegurar a congruência entre os interesses dos eleitores e as posições políticas dos partidos e governos

¹²² Essa operacionalização segue a tradição iniciada por trabalhos como Royed (1996) e Thomson (2001), que propuseram medidas sistemáticas de cumprimento de promessas eleitorais.

¹²³ Tal processo caracteriza-se pela observância simultânea de um conjunto de insumos democráticos, que incluem: reconhecer as prioridades sociais expressas pelo voto, a legitimidade dos resultados eleitorais, a implementação efetiva de políticas públicas e a prestação de contas por parte dos representantes (POWELL, 2004a, 2004b).

(PETROCIK; BENOIT; HANSEN, 2003; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; POWELL, 2009; EGAN, 2013; CARREIRÃO, 2019).

A agenda política de um governo eleito emerge, portanto, não apenas como produto das prioridades definidas pelos partidos e coalizões majoritárias, mas igualmente como resultado de um processo contínuo de interação responsiva entre representantes e representados¹²⁴ (PETROCIK; BENOIT; HANSEN, 2003; POWELL, 2009; EGAN, 2013; CARREIRÃO, 2015; POWELL *et al.*, 2018; BELCHIOR, 2019). Conforme Belchior *et al.* (2023), embora os partidos desempenhem papel ativo na definição e estruturação da agenda governamental, a extensão de sua influência permanece condicionada pelas pressões concorrentes oriundas de outros atores institucionais, coalizões, e das especificidades do contexto político em questão¹²⁵.

No âmbito dos processos eleitorais contemporâneos, a literatura evidencia, ainda, a crescente dificuldade dos governos eleitos em conciliar demandas plurais e frequentemente conflitantes, oriundas de distintos segmentos sociais. Scharpf (1999) e Mair (2009) apontam que a qualidade da democracia depende, em última instância, da habilidade das instituições em manter um equilíbrio dinâmico entre representação substantiva e eficiência governamental. No entanto, os contornos atuais da política partidária, especialmente nas democracias ocidentais, intensificam a tensão manifestada através da interação sistemática entre as reivindicações dos cidadãos por responsividade e responsabilidade¹²⁶ (GREGORIO, 2024).

Com efeito, argumentamos que, à medida que os partidos falham em assegurar uma representação substantiva, observa-se um deslocamento das expectativas normativas centradas em mandatos prospectivos – orientados por promessas programáticas – para mecanismos retrospectivos de responsabilização política e eleitoral (EGAN, 2013; BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014a, 2014b; FAGAN, 2018). Sob tal conjuntura, Spoon e Klüver (2015) mostram que a defesa de determinadas pautas pode desencadear uma bifurcação na política nacional: de um lado, acentuam-se os desafios impostos pela complexidade das pressões institucionais; de outro, persiste a necessidade de responder a um eleitorado heterogêneo, cujas demandas colidem entre si, gerando dilemas distributivos e normativos de difícil resolução¹²⁷.

¹²⁴ Para esse fim, os governos precisam atender aos domínios de políticas priorizados, comportando-se de forma responsiva e responsável às expectativas de políticas públicas.

¹²⁵ A estabilidade entre representação, responsabilidade e responsividade depende de instituições que assegurem *accountability* e reduzam assimetrias informacionais, fortalecendo a responsabilização eleitoral (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; CARREIRÃO, 2019).

¹²⁶ Responsabilidade é aqui compreendida como a obrigação institucional de justificar decisões perante cidadãos, parlamentos ou outros atores de controle, segundo os modelos de Bovens (2007) e Schillemans (2013).

¹²⁷ Karremans e Lefkofridi (2020) assinalam que, no contexto contemporâneo, a falência dos partidos em assegurar uma representação substantiva tende a compelir os eleitores a reajustar suas prioridades e orientações políticas.

O período inicial do mandato presidencial emerge, nesse contexto, como uma variável preditiva de particular relevância para a implementação de ações responsivas e responsáveis. Estudos clássicos e contemporâneos (MÜELLER, 1973; ROYED; LEYDEN; BORRELLI, 2000; THOMSON, 2001) indicam que, no início do mandato, o chefe do Executivo desfruta de um elevado prestígio popular, bem como de deferência por parte do Legislativo, condição que lhe confere maior capacidade de definir a agenda governamental e alinhar iniciativas políticas às prioridades eleitorais. Complementarmente, pesquisas de Naurin (2011, 2014) e de Thomson e Brandenburg (2018) demonstram que, nesse interstício, temas que adquiriram centralidade na campanha eleitoral enfrentam pressão ampliada para efetivação – seja por parte do eleitorado ou de seus aliados políticos –, enquanto o avanço do mandato restringe progressivamente a margem do governo para impor novas prioridades. (NAURIN *et al.*, 2020; THOMSON, 2020).

Esse fenômeno é corroborado por Fagan (2018), ao demonstrar que os compromissos programáticos priorizados nos manifestos são justamente aqueles com maior probabilidade de implementação, ainda que sua formulação e divulgação se concentrem, de modo predominante, no período imediatamente subsequente ao pleito. Esse padrão não é aleatório: decorre de uma série de constrangimentos sistêmicos que se acumulam à medida que o mandato avança. Entre eles, destacam-se a retração da cobertura midiática (WARD; EZROW; DORUSSEN, 2011), a diminuição do engajamento da opinião pública (EZROW; HELLWIG, 2014) e a intensificação das demandas gerenciais que passam a ocupar o núcleo da ação governamental (SCHMITT; THOMASSEN, 1999; DAMHUIS; KARREMANS, 2017; KARREMANS; KEFKOFRIDI, 2018). Em conjunto, esses fatores restringem progressivamente a capacidade dos representantes eleitos de impor novas prioridades ao longo do mandato.

A estabilidade e moderação do governo resultam, portanto, de estratégias e mecanismos próprios a cada sistema político. Essa característica é central para compreender as variações observadas entre governos e mandatos, mesmo entre democracias com arranjos institucionais semelhantes, permitindo que se produzam discrepâncias na qualidade da representação política. Assim, o equilíbrio institucional decorre tanto respostas articuladas a princípios normativos vinculantes¹²⁸ quanto das pressões exercidas por múltiplos atores que, ao atuarem como vetores de constrangimento, delimitam o espaço de atuação do Executivo (MAIR, 2013a, 2015).

Evidências produzidas em sistemas multipartidários da Europa e no âmbito dos Estados Unidos reforçam a centralidade dos partidos na agregação e implementação das preferências da

¹²⁸ Sob tal ótica, o elo formado entre os compromissos da atual gestão e os de legado de gestões anteriores impacta o conjunto de ações do governo, sobretudo constrangido por fatores internos e compromissos internacionais.

sociedade (ROYED, 1992; 1996; THOMSON, 2001; THOMSON *et al.*, 2010). Nesse processo, destaca-se a relevância da coesão intrapartidária, elemento fundamental para alinhar conteúdos ideológicos e programáticos – aspecto central na literatura dedicada à congruência política.

No contexto sul-americano, Bornschier (2019) demonstra, em estudo comparativo, que o caso do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, ilustra de modo particularmente claro os efeitos de transformações organizacionais sobre a responsividade. À medida que o PT migrou de um modelo disciplinado e fortemente orientado por programas para uma configuração mais tradicional e majoritária¹²⁹, observou-se um declínio gradual em sua capacidade responsiva no governo. Nas palavras do autor:

Se de um lado evidencia-se uma menor responsividade do partido ao longo do mandato, por outro, as políticas implementadas, protegidas por procedimentos burocráticos no seu processo de institucionalização, promovem uma inércia particularmente difícil para os governantes eleitos para um primeiro mandato desafiarem (BORN SCHIER, 2019, p. 157).

No caso brasileiro, a literatura empírica dedicada ao estudo das instituições centrais do sistema político – notadamente os poderes Executivo e Legislativo, mediados pela ação dos partidos – constituem um campo consolidado no debate sobre representação democrática. No entanto, apesar do rigor metodológico, essas análises tendem a se afastar de abordagens orientadas pela ótica da congruência política (CARREIRÃO, 2015, 2019; MÜLLER, 2019; GREGORIO, 2024).

Parte expressiva dessa produção dedica-se à mensuração da localização ideológica dos partidos, seja a partir do exame e avaliação dos padrões de votação na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; KINZO, 1990; LEONI, 2002; ROMA, 2006), seja com base em *surveys* de opinião e em indicadores de autopercepção parlamentar (LUCAS; SAMUELS; 2011; ZUCCO JR., 2011; MELO; CÂMARA, 2012)¹³⁰. Outra vertente analítica relevante incide sobre o comportamento legislativo¹³¹, examinando as preferências e os posicionamentos político-ideológicos dos parlamentares (SANTOS, 1997; LEMOS, 2001; AMES, 2003; RICCI, 2003) ou investigando a composição das bancadas permanentes do Congresso (RODRIGUES,

¹²⁹ Esse argumento remete às contribuições de Wendy Hunter (2010), cuja análise da trajetória organizacional do PT – desde um partido de esquerda radical, fortemente baseado em princípios ideológicos, movimentos sociais e sindicatos, até se tornar uma máquina eleitoral pragmática, orientada para a conquista e manutenção do poder – evidencia os impactos dessa transformação sobre sua identidade programática e suas práticas políticas.

¹³⁰ A pesquisa de Power e Zucco (2009), e suas derivações posteriores, oferece uma discussão crítica sobre a validade de instrumentos como o DW-NOMINATE ou escalas de autopercepção ideológica no contexto brasileiro.

¹³¹ Carey e Shugart (1995, p. 417-439) sugerem que sistemas com alta personalização do voto, como o brasileiro, tendem a exacerbar o individualismo legislativo e a fragilizar a disciplina partidária, tensionando a *accountability*.

2002; ARAÚJO, 2017; DINIZ *et al.*, 2024). Tais estudos têm contribuído para o refinamento dos instrumentos metodológicos de aferição do alinhamento ideológico e da lealdade partidária no processo decisório brasileiro.

Há, ainda, um terceiro corpo de estudos teóricos e empíricos que problematiza os limites da governabilidade no presidencialismo multipartidário, enfatizando as tensões institucionais que estruturam as coalizões governistas no contexto brasileiro (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1991; MAINWARING, 2001; TAROUÇO, 2014). Nesse arranjo institucional, as coligações eleitorais deixam de ser compreendidas como meros artefatos pragmáticos da competição, mas sobretudo como dispositivos capazes de gerar distorções substantivas na representação política (NICOLAU, 1997) – efeitos que se intensificam em função das regras eleitorais e do desenho federativo que caracteriza o sistema político e eleitoral no Brasil (BORNSCHIER, 2019).

Em perspectiva complementar, tal cenário fornece o pano de fundo para o florescimento de análises voltadas à centralidade do Poder Executivo na dinâmica legislativa, notadamente no que concerne à sua prerrogativa de controle da agenda e à capacidade de articulação de coalizões estáveis. Tais investigações, ancoradas em abordagens institucionalistas e orientadas por uma preocupação com os efeitos sistêmicos da governabilidade, têm enfatizado os impactos da intensificação do recurso a mecanismos unilaterais de iniciativa legislativa – designados como *Political Actions*¹³² – sobre a estabilidade da representação democrática (BATISTA, 2014, 2018; INÁCIO; REZENDE, 2015; DINIZ; OLIVEIRA, 2020).

Embora o predomínio do Executivo na proposição legislativa possa, à primeira vista, ser interpretado como indício de desequilíbrio representativo ou mesmo de hipertrofia do poder decisório presidencial, parte expressiva da literatura sustenta que tal concentração de iniciativa não configura, *per se*, um déficit de representação¹³³. Isso porque as instituições partidárias no Brasil – apesar da fragmentação e volatilidade que as caracterizam – produzem incentivos endógenos à cooperação interpartidária e ao alinhamento legislativo, assegurando estabilidade e a formação de coalizões mínimas vencedoras¹³⁴ (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Outro aspecto decisivo para compreender a dinâmica da responsividade governamental em sistemas multipartidários refere-se à composição das coalizões legislativas. Variações no tamanho e na heterogeneidade ideológica dessas coalizões afetam diretamente tanto os custos

¹³² *Political Actions* são aqui entendidas como o conjunto de proposições legislativas iniciadas e implementadas pelo Poder Executivo ao longo do mandato presidencial.

¹³³ Santos (1997), em análise sobre as relações interinstitucionais entre Executivo e Legislativo, evidencia que os incentivos à formação de coalizões são delimitados por fatores políticos, econômicos, sociais e conjunturais.

¹³⁴ Tal dinâmica refere-se à formação de coalizões legislativas estáveis e funcionalmente majoritárias, que operam como um mecanismo de agregação de preferências e estabilização da governança.

de coordenação quanto a atribuição de responsabilidade política. A literatura consagrada sob tal arranjo, demonstra que o comportamento parlamentar é condicionado por um conjunto limitado de variáveis institucionais e distributivas (INÁCIO; REZENDE; 2015; ARAÚJO, 2017). Entre elas, destacam-se: (i) a estrutura de incentivos da arena decisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, 1998a, 1998b; BATISTA, 2013, 2016); (ii) o compartilhamento de poder entre os parceiros da coalizão (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; AMORIM NETO, 2018); e (iii) os critérios de alocação de recursos políticos nos ministérios (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; VASSELAI; MIGNOZZETI, 2014).

A noção de poder de agenda revela-se, assim, peça fundamental para a compreensão dos processos decisórios em arenas legislativas. Trata-se de uma prerrogativa de dupla dimensão: de um lado, envolve o controle sobre a temporalidade das proposições – isto é, a determinação da cadência e da ordem de tramitação das matérias; de outro, diz respeito ao domínio sobre o conteúdo temático das iniciativas legislativas que ascendem à deliberação do Congresso Federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Tal prerrogativa confere ao Executivo um papel estratégico na modelagem da produção normativa (AMORIM NETO, 2006), permitindo-lhe modular seletivamente a responsividade do governo às demandas sociais (COX; MCCUBBINS, 2005).

O poder de agenda comporta ainda uma distinção analítica entre suas dimensões positiva e negativa. Enquanto dimensão positiva, corresponde ao conjunto de dispositivos institucionais e normas regimentais que conferem aos atores políticos a capacidade de priorizar, ordenar e assegurar a tramitação das propostas normativas em condições procedimentalmente favoráveis à sua aprovação (RICCI, 2015). A dimensão negativa, por sua vez, refere-se aos mecanismos formais e informais que permitem obstruir, retardar ou vetar determinadas matérias, operando como instrumento de bloqueio e filtragem de proposições (TSEBELIS, 2002). Essa dualidade revela não apenas distintas formas de controle decisório, mas também o grau de centralização institucional e os incentivos que moldam a atuação estratégica dos partidos (RICCI, 2019).

Sob tal perspectiva, características essenciais à formação de coalizões majoritárias – em particular, seu tipo, tamanho e estrutura interna – influenciam diretamente a capacidade de coordenação do Executivo, na medida em que ampliam o número de atores com poder de veto e impacto sobre a tomada de decisões (FREITAS, 2016). Nesse sentido, Amorim Neto (2000, 2006) argumenta que coalizões mais coalescentes, em que a distribuição ministerial reflete de forma proporcional o peso legislativo dos partidos da base¹³⁵, tendem a favorecer a articulação

¹³⁵ O modelo teórico desenvolvido por Laver e Shepsle (1994; 1996) destaca a distribuição de ministérios como uma variável central na estruturação de coalizões. Garcia (2017) contribui ao argumento, indicando que a alocação

governamental. Isso porque alinham os incentivos institucionais entre Executivo e Legislativo, reduzindo a dependência de instrumentos extraordinários, como o uso reiterado de medidas provisórias, para assegurar a aprovação da agenda do governo.

Contudo, essa interpretação encontra contrapontos na literatura. Limongi e Figueiredo (2017) sustentam que a tramitação legislativa e as modificações introduzidas no texto original das propostas, longe de evidenciarem disfunção institucional, representam mecanismos de aperfeiçoamento do processo deliberativo. Tal perspectiva converge com o argumento clássico de Samuels (2004), segundo o qual,

Em países de elevada fragmentação partidária, a existência de muitas coalizões dificultaria a visão do eleitor sobre quem é governo e o grau de congruência seria consideravelmente moldado pelos deveres e pela estrutura institucional na qual o Executivo opera (SAMUELS, 2004, p. 428).

Apesar dessas limitações, a literatura mais recente tem evidenciado que as agendas do Executivo tendem a ser construídas de maneira cooperativa no interior da coalizão governista, e não exclusivamente sob a prerrogativa presidencial (ARATO, 2002; BATISTA, 2013, 2014; RENNÓ; WOJCIK, 2015; DINIZ; OLIVEIRA, 2020). Todavia, tais agendas são moduladas por fatores exógenos e endógenos ao ciclo representativo, como legados de governos anteriores, constrangimentos institucionais, compromissos previamente firmados e restrições fiscais, que limitam a responsividade (PEREIRA; MELO, 2015; POWELL, 2004; REBELLO, 2015).

À vista disso, as justificativas para falhas na implementação de determinadas promessas eleitorais tendem a adquirir legitimidade, sobretudo quando seu abandono é racionalizado como imperativo técnico no marco de responsabilidades associadas à defesa do interesse nacional de longo prazo (GOETZ, 2014; KARREMANS; DAMHUIS, 2020). A literatura comparada sobre cumprimento de promessas avança precisamente na compreensão de tais desvios. O trabalho seminal de Thomson (2001) revela que, em termos médios, governos de coalizão apresentam níveis de fidelidade programática inferiores aos observados em regimes de partido único.

Em desdobramentos posteriores, ao examinar a congruência entre decisões políticas do governo, legislação parlamentar e ordens executivas em relação aos compromissos assumidos em campanha, os estudos conduzidos por Thomson e colaboradores (THOMSON; NAURIN, 2010; THOMSON, 2011; THOMSON *et al.*, 2017; NAURIN *et al.*, 2020) demonstram que tanto a responsividade quanto a responsabilização são moduladas por variáveis institucionais

é um fator determinante para a estabilidade e o desempenho do governo, pois influencia diretamente o grau de coalescência das coalizões e a capacidade de implementar políticas públicas.

vinculadas à estrutura do gabinete e ao desenho da coalizão. Entre os elementos centrais desses arranjos, destacam-se: (i) o padrão de distribuição de pastas ministeriais entre os partidos; (ii) a densidade e o grau de formalização dos acordos programáticos intra-coalizão; e (iii) o tempo transcorrido desde o início do mandato.

No caso do Brasil, as evidências empíricas produzidas por Bertholini e Pereira (2017)¹³⁶ aprofundam tal diagnóstico ao analisar os custos de gerência da coalizão sob o presidencialismo multipartidário. Além de corroborarem achados internacionais, os autores introduzem variáveis adicionais com impacto direto sobre a governabilidade, como o tamanho e a heterogeneidade ideológica da coalizão, bem como a distribuição proporcional de poder entre seus parceiros. Amparados nas formulações clássicas de Axelrod (1970) e De Swaan (1973)¹³⁷, argumentam que a maior proximidade ideológica reduz conflitos distributivos e aumenta a estabilidade e a eficiência dos arranjos cooperativos, maximizando os respectivos *payoffs* políticos.

Compreender os efeitos das coalizões multipartidárias sobre o processo decisório, não obstante os custos inerentes à coordenação interpartidária e as assimetrias das preferências ao longo do tempo, constitui, assim, chave analítica fundamental para a interpretação dos impasses contemporâneos de responsividade e da responsabilização político-partidária. No que se refere especificamente à alocação de ministérios, sustenta-se que governos de coalizão enfrentam um dilema estrutural: honrar compromissos assumidos com os parceiros sem comprometer, em demasia, a coerência de sua própria agenda de governo (INÁCIO; REZENDE; 2015; FREITAS, 2016; ARAÚJO, 2017; GREGORIO, 2021).

Paralelamente, a tensão inerente às coalizões tende a aumentar à medida que o processo de vinculação entre representação parlamentar e a alocação de cargos no Executivo – isto é, a correspondência entre cotas ministeriais e o peso legislativo dos partidos – adquire maior grau de complexidade (AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003). Tal dinâmica é especialmente sensível em contextos de elevada fragmentação partidária e forte heterogeneidade programática entre os parceiros da coalizão (LAVER; SHEPSLE, 1994; 1996; THOMSON; NAURIN, 2010; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017), circunstâncias que ampliam os custos de coordenação e dificultam a governança.

Sob essa perspectiva, o controle de ministérios não constitui apenas um instrumento de cooptação ou de ampliação da base legislativa, mas representa um recurso institucional central

¹³⁶ Bertholini e Pereira (2017) dedicam-se a ideologia dos partidos os quais pertencem os titulares do cargo de Ministro de Estado e no Índice de Heterogeneidade da Coalizão governista (IHC). Para aferição do IHC, adota-se um coeficiente de variação – razão entre o desvio-padrão e a média das posições ideológicas dos partidos da base.

¹³⁷ Consolidando-se como referencial analítico, os modelos propostos explicam como a proximidade ideológica pode atuar como um fator de coesão em coalizões governamentais, reduzindo os custos de articulação política.

para a composição estratégica das agendas e para a implementação das promessas de campanha. Conforme avalia Thomson (2011), partidos que exercem controle direto sobre áreas específicas do Executivo possuem maior capacidade de orientar a formulação de políticas em consonância com suas prioridades programáticas, ao passo que sua influência é sensivelmente reduzida nas áreas em que não detêm comando ministerial (THOMSON *et al.*, 2017). Em suas palavras:

Priorizar agendas particulares ao longo do mandato exige maior controle sobre a distribuição de pastas ministeriais entre os partidos da base, cujo comando e a alocação a um determinado ministério se orienta pela lógica de distribuição proporcional entre parceiros. Isso implica que a formulação de políticas pelos membros da coalizão tem relativamente pouco efeito nas áreas sobre as quais as legendas não exercem controle ministerial (THOMSON, 2001, p. 175).

A despeito dos avanços da literatura nacional no mapeamento das preferências político-programáticas e das posições ideológicas dos partidos brasileiros (CERVI, 2006; ALMEIDA, 2007; CARREIRÃO, 2008), persiste um déficit analítico relevante no que se refere à articulação empírica entre as plataformas declaradas, as decisões políticas efetivamente observadas e os mecanismos sob os quais a representação substantiva se sustenta. Pesquisas recentes, como as conduzidas por Tarouco e Madeira (2013a; 2013b) e Tarouco, Vieira e Madeira (2015), buscam preencher parte dessa lacuna ao examinar a ênfase temática dos manifestos partidários, o que permite identificar alinhamentos ou eventuais dissonâncias entre preferências programáticas expressas na campanha e as orientações político-ideológicas tradicionalmente atribuídas às legendas. Esses achados foram posteriormente contrastados com classificações ideológicas consagradas na literatura e com *surveys* de elite e especialistas (TAROUCO; MADEIRA, 2015; BOLOGNESI; BABIRESKI; MACIEL, 2019), permitindo realizar testes de congruência.

Complementarmente, Madeira, Vieira e Tarouco (2017) desenvolveram um modelo de análise longitudinal das agendas programáticas do PT e do PSDB – partidos centrais na disputa presidencial brasileira ao longo de quase duas décadas. O estudo identificou simultaneamente elementos de continuidade ideológica e a ocorrência de inflexões conjunturais, sobretudo diante de mudanças no contexto político-econômico e da posição ocupada por cada partido no sistema político – enquanto governo ou oposição. Embora revelem padrões importantes de estabilidade e descontinuidade discursiva, tais pesquisas não estabelecem uma conexão empírica direta entre a agenda programática declarada e as políticas públicas efetivamente implementadas.

Cumprir destacar que, no atual contexto institucional das democracias representativas, essa lacuna assume especial relevância. A literatura especializada converge ao identificar uma tensão crescente: embora as promessas eleitorais tenham adquirido proeminência nos discursos

acadêmico, político e midiático, essa centralidade normativa não se converte, necessariamente, em capacidade efetiva de mobilização da opinião pública (THOMSON, 2001, 2010; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019). Tal dissociação expressa entre o ideal normativo da democracia representativa e a prática instituída na representação por agendas e programas políticos já havia sido ressaltada por Bernard Manin. Em sua releitura crítica da teoria clássica da representação, o autor argumenta que,

Mesmo presumindo que os eleitores optem por prestar alguma atenção às promessas dos candidatos, eles sabem, ou deveriam saber, que a credibilidade dessas promessas é uma questão em aberto. Deste modo, não é razoável da parte deles supor que os candidatos necessariamente honrarão suas promessas políticas ou seus compromissos mais específicos (MANIN, 1997, p. 180).

No marco dessa crítica, os trabalhos de Manin (1997) e de Manin, Przeworski e Stokes (1999, 2006) introduzem a noção de *audience democracy*¹³⁸, caracterizando tanto uma inflexão nas estratégias partidárias voltadas à responsividade quanto uma transformação nos arranjos institucionais das democracias contemporâneas. Nesse modelo, o eleitor informado – movido por escolhas racionais e orientado por programas – cede lugar a uma lógica de personalização política, marcada por vínculos representativos mais frágeis e descontínuos. Como aponta Mair (2009), as decisões eleitorais passam a depender menos da aderência a plataformas ideológicas coerentes e mais da visibilidade pública, do estilo comunicativo e credibilidade das lideranças.

À medida que essa reconfiguração do vínculo representativo se consolida, o voto passa a operar segundo uma lógica de delegação limitada, menos ancorada no cumprimento estrito de acordos e compromissos programáticos e mais sensível à retórica persuasiva dos líderes e às impressões performativas do governo (ACHEN; BARTELS (2016). Ainda assim, as promessas eleitorais preservam um estatuto ambíguo: embora reiteradamente mobilizadas como ativos estratégicos nas campanhas, sua efetividade enquanto mecanismo de responsabilização enfrenta obstáculos consideráveis. Tais desafios decorrem, de um lado, de constrangimentos estruturais inerentes à dinâmica das coalizões multipartidárias e, de outro, das limitações associadas ao monitoramento da ação governamental – seja em virtude da assimetria informacional entre representantes e representados (MÜLLER, 2019; KATZ, 2020; POWELL, 2020), seja em função da dificuldade de aferição precisa entre intenções programáticas e resultados políticos efetivos (NAURIN *et al.*, 2020; FORNACIARI *et al.*, 2021).

¹³⁸ Manin (1997) destaca o papel do que denomina *democracia de audiência*, na qual os eleitores passam a se orientados predominantemente por *performances* personalistas, em detrimento de uma avaliação crítica e racional dos programas políticos consistentes, o que contribui para relativizar a força vinculante das promessas eleitorais.

É precisamente nesse escopo que se insere a presente pesquisa empírica, cujo objetivo consiste em oferecer uma contribuição substantiva ao campo analítico dedicado à qualidade da representação política e à efetividade da ação partidária – ou comportamento governamental – em democracias presidencialistas multipartidárias. A análise empreendida opera em perspectiva longitudinal, articulando os nexos entre responsabilidade político-institucional, responsividade a compromissos programáticos, estabilidade democrática e transformações nas dinâmicas de formação de coalizões majoritárias coesas.

A hipótese central sustenta que os arranjos de compartilhamento de poder – expressos na distribuição de recursos institucionais entre os partidos integrantes da coalizão – modulam diretamente o grau de responsividade política e, por consequência, reconfiguram a efetividade da representação democrática. Esse enquadramento analítico oferece, portanto, uma avaliação rigorosa da relação causal entre os compromissos programáticos formalizados nos programas eleitorais – manifesto e HGPE – e a implementação efetiva de políticas públicas.

A estratégia analítica ancora-se na articulação entre saliência temática (*issue saliency*), avaliação do comportamento legislativo do Executivo – em termos de ações responsivas e/ou responsáveis – e o grau de cumprimento das promessas eleitoras. Tal abordagem permite refinar a compreensão dos mecanismos institucionais, estratégicos e de compensação que mediam a conversão de mandatos eleitorais em resultados concretos do governo.

No âmbito da Ciência Política, esta pesquisa avança o debate empírico e normativo sobre as interações entre insumos democráticos, atuação responsiva e governança responsável, com ênfase no contexto brasileiro. Na medida em que integra diferentes dimensões (programas partidários, composição e estrutura interna das coalizões, alocação de pastas ministeriais e performance governamental), a análise contribui para elucidar os modos pelos quais os partidos governistas articulam múltiplas estruturas que exercem influência decisiva sobre a atuação do Executivo – diretrizes do arcabouço institucional, atores políticos com poder de veto e pressões derivadas da internacionalização e globalização econômica – para produzir, simultaneamente, responsividade e responsabilidade no interior do modelo representativo brasileiro.

4 FONTES EMPÍRICAS PARA A ESTIMAÇÃO DE PROMESSAS ELEITORAIS

Esta seção tem por objetivo identificar e discutir as fontes empíricas utilizadas para a estimação e aferição do cumprimento de promessas eleitorais, considerando as competências e os limites institucionais que moldam a atuação dos partidos no desempenho de seu papel como atores de mediação política na representação democrática. A abordagem metodológica é deliberadamente direta: identificam-se promessas constantes nos programas partidários – manifestos e HGPE – e analisa-se a extensão em que tais compromissos foram efetivamente cumpridos no governo. Essa estratégia segue uma tradição consolidada na literatura comparada sobre cumprimento de promessas: em termos operacionais, promessas correspondem a compromissos programáticos específicos que expressam a intenção de realizar determinadas programas ou de alcançar certos resultados políticos ao longo do mandato (ROYED, 1996; THOMSON, 2001; NAURIN, 2014; THOMSON *et al.*, 2017; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019). Para que tais compromissos possam ser verificados empiricamente, é necessário que sejam formulados com nível suficiente de especificidade, permitindo sua testabilidade após o processo eleitoral.

4.1 Definição operacional de promessa verificável

A delimitação conceitual do que caracteriza uma promessa eleitoral verificável constitui um dos eixos centrais da agenda de pesquisa voltada à responsividade política e à *accountability* democrática. A consolidação dessa categoria analítica encontra em Royed (1996) um marco seminal, a partir do qual a literatura passou a convergir em torno de uma definição operacional assentada na premissa de que compromissos assumidos por partidos durante o processo eleitoral – expressos em documentos programáticos ou outros materiais formais de campanha – devem ser formulados de modo a permitir seu rastreamento, monitoramento e avaliação ao longo do exercício governamental.

Segundo a formulação proposta por Royed (1996), promessa eleitoral corresponde a um enunciado categórico que expressa o comprometimento com a implementação de um programa específico ou com vistas a obtenção de um resultado político mensurável, cuja realização pode ser testada empiricamente mediante a comparação entre os compromissos de campanha e as ações ou decisões ratificadas no governo subsequente¹³⁹. A aplicação dessa definição, contudo, demanda a adoção de critérios procedimentais rigorosos, capazes de assegurar a consistência e a comparabilidade da codificação.

Para que uma proposta contida nos manifestos partidários ou em outro instrumento programático de campanha – os vídeos do HGPE, neste caso – seja classificada como promessa

¹³⁹ Conforme a definição operacional proposta por Royed (1996), promessas eleitorais consistem em enunciados que expressam intenções de ação suscetíveis a verificação empírica.

eleitoral, é necessário que atenda cumulativamente a dois critérios operacionais: (i) expressar de modo inequívoco um compromisso com determinada ação ou política, geralmente expresso por verbos no futuro do presente – “criaremos” ou “faremos” – ou por construções modais de caráter obrigatório, tais como “nos opomos” ou “nós apoiaremos”; e (ii) descrição de uma ação concreta e mensurável, seja de forma direta ou indireta, ao longo do mandato correspondente.

O grau de especificidade e objetividade do enunciado constitui, portanto, o parâmetro decisivo para a classificação de uma sentença como promessa eleitoral verificável. Quanto mais delimitada a ação proposta ou o resultado pretendido, maior a probabilidade de testabilidade empírica e, conseqüentemente, de sua codificação como compromisso válido e efetivo. Com base nesse critério, Royed (1996) propõe uma tipologia que distingue três categorias centrais de promessas: (a) *definitiva*, para as quais é possível verificar de forma clara o cumprimento ou não do compromisso; (b) *definitiva difícil*, cuja aferição é possível, embora metodologicamente complexa; e (c) *retórica ou julgadora*, caracterizadas por formulações vagas, valorativas ou ambíguas, que inviabilizam a testabilidade. O Quadro 1 sintetiza essa tipologia.

Quadro 1 - Tipologia das promessas eleitorais verificáveis segundo Royed (1996)

Tipo de promessa	Definição	Critério de verificabilidade	Exemplos
<i>Definitiva</i>	Ação concreta, específica e mensurável.	Alta testabilidade: pode ser confirmada/refutada via observação empírica.	Reduzir o IR renda para pessoas físicas em 10% até o final do mandato. Aprovar a licença-paternidade de 30 dias. Criar 100 mil vagas em creches públicas.
<i>Definitiva difícil</i>	Ação verificável, mas envolve desafios metodológicos.	Testabilidade moderada: depende de interpretação ou acesso complexo a dados oficiais.	Garantir que 95% dos alunos do fundamental alcancem proficiência em leitura. Implementar a Política Nacional de Combate à Evasão Escolar. Reduzir o tempo médio de espera no SUS.
<i>Retórica ou julgadora</i>	Ação é vaga, valorativa ou genérica.	Inviável: depende de análise subjetiva, sem parâmetros de aferição.	Lutaremos por uma sociedade mais justa. Faremos uma gestão comprometida com o bem-estar social. Combateremos todas as formas de injustiça.

Fonte: Elaborado a partir de Royed (1996)

Enquanto enunciados ou formulações predominantemente retóricos não se prestam à verificação empírica, apenas compromissos classificados nas categorias *definitiva* e *definitiva difícil* configuram promessas efetivamente verificáveis. Royed (1996) enfatiza, contudo, que mesmo as promessas enquadradas como *definitiva difícil* devem ser excluídas da análise quando

sua testabilidade for comprometida por ambiguidades semânticas ou pela presença de juízos valorativos imprecisos. Trabalhos posteriores, como os propostos por Thomson (2001) e Naurin (2014), retomaram e aprimoraram tal concepção, ampliando o escopo empírico e consolidando protocolos replicáveis para a identificação sistemática de compromissos programáticos.

Em sentido complementar, Thomson *et al.* (2017) e Naurin, Royed e Thomson (2019) sustentam que o critério distintivo entre promessas efetivas e declarações estritamente retóricas reside na possibilidade de testabilidade empírica – isto é, na viabilidade de aferir, de forma objetiva e independente, se a ação comprometida foi de fato realizada. Enunciados genéricos, formulados por meio de expressões normativas amplas – “promoveremos o respeito às famílias” ou “defenderemos a justiça para todos” – carecem de precisão operacional e de delimitação semântica, sendo, assim, classificados como *retórica programática*. Tais declarações sinalizam prioridades temáticas, mas não constituem compromissos mensuráveis.

Ancorados na perspectiva operacional de Royed, o *Comparative Party Pledges Group* (CPPG) empreendeu a primeira análise comparativa de larga escala sobre cumprimento de promessas, com base em definições comuns e instruções metodológicas estritas (THOMSON *et al.*, 2017)¹⁴⁰. A robustez dessa metodologia foi posteriormente examinada por Müller (2019), que replicou o teste de confiabilidade do CPPG com codificadores não especializados, por meio de *crowdsourcing*¹⁴¹. Os resultados revelaram variações substanciais atribuídas à elasticidade conceitual na interpretação do que constitui uma promessa eleitoral verificável, reforçando a necessidade de diretrizes estritas e de operacionalizações consistentes.

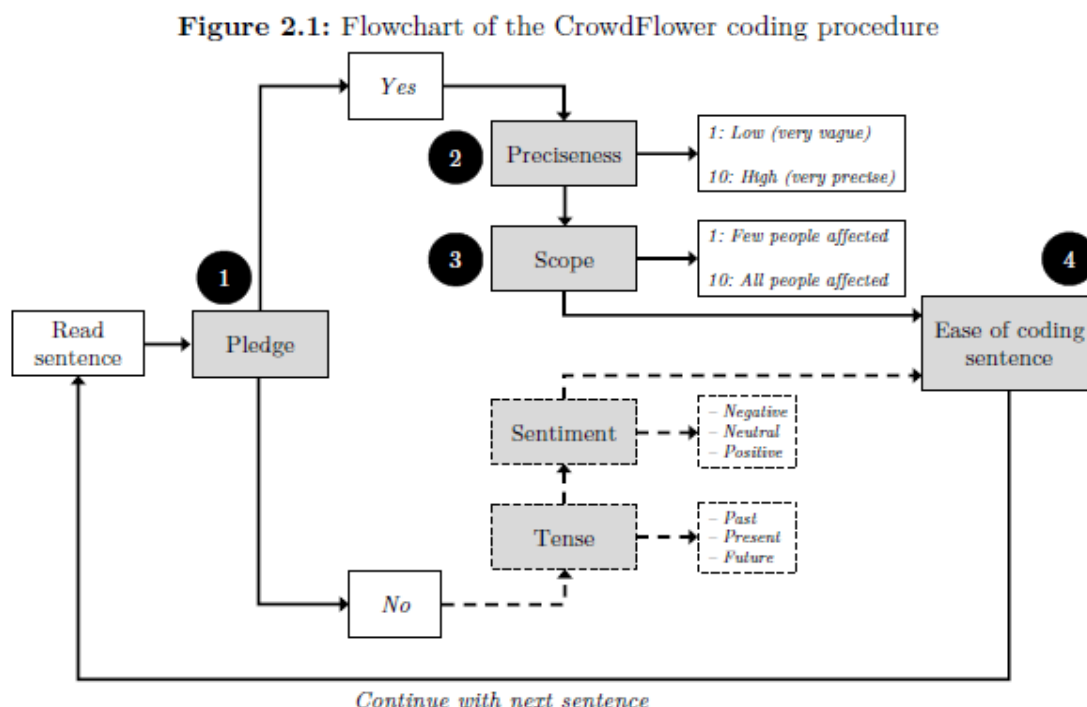
A classificação segmentada das sentenças expressas nos programas eleitorais, conforme o fluxograma apresentado na Figura 1, mostrou-se crucial para assegurar homogeneidade entre codificadores e consolidar um protocolo metodologicamente replicável. Tal abordagem permite distinguir promessas prospectivas de declarações retrospectivas – ou meramente descritivas –, vinculadas, respectivamente, aos modelos do mandato, da posse de pauta (*issue ownership*) e da saliência temática (*issue salience*)¹⁴².

¹⁴⁰ O estudo analisou a implementação de mais de 20.000 compromissos feitos em 57 campanhas eleitorais de 12 democracias ocidentais, identificando os principais fatores explicativos da variação no cumprimento de promessas.

¹⁴¹ Um grupo composto por vinte analistas foi responsável por codificar dados originais extraídos da plataforma *crowdflower*. A plataforma tem mais de 10.000 trabalhadores registrados de todo o mundo e tem sido amplamente utilizada por cientistas políticos (BENOIT *et al.*, 2016; HORN, 2018); MÜLLER, 2019; JENSEN, 2021).

¹⁴² Para uma discussão sobre os três modelos, ver Dolezal *et al.* (2018).

Figura 1 - Esquema analítico para classificação de promessas eleitorais



Fonte: Adaptado de Müller (2019).

A contribuição metodológica de Müller (2019) é particularmente relevante ao propor a segmentação dos programas partidários em declarações prospectivas e retrospectivas, o que possibilita identificar, com maior precisão, a proporção de sentenças orientadas à formulação de políticas para o futuro governo. Sob tal perspectiva, as campanhas eleitorais emergem como arenas estratégicas em contextos de competição assimétrica, estruturadas redes complexas de interações entre candidaturas. O *status* de incumbência, *per se*, condiciona tanto a reivindicação de crédito quanto a atribuição de culpa, influenciando diretamente a lógica discursiva adotada pelas plataformas programáticas nas campanhas (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019).

À medida que a investigação empírica avança, novos elementos foram incorporados ao *corpus* analítico¹⁴³. Destaca-se, entre eles, o papel da mídia e meios de comunicação enquanto intermediários entre partidos e eleitores e como um agente de controle da agenda pública¹⁴⁴. A mídia molda não apenas a visibilidade, mas igualmente o enquadramento das promessas, o que

¹⁴³ Müller (2019) qualifica como variáveis de efeito: o apelo midiático (opinião pública); a urgência social; as relações intergovernamentais; o número de atores responsáveis por sua execução (descentralização e participação política); e a força de centralização do argumento (grau de detalhamento).

¹⁴⁴ A literatura destaca a mídia como mediadora do vínculo entre representantes e representados, tanto ao divulgar promessas – por meio da escolha do tema, da centralidade e do apelo direcionado ao assunto – quanto ao cobrar seu cumprimento (HAKANSSON; NAURIN, 2016).

influencia a forma como os cidadãos percebem a disposição – ou a capacidade – dos governos eleitos em cumpri-las (LISI; MOURY; BELCHIOR, 2020; NAURIN *et al.*, 2020; THOMSON; NAURIN, 2020; SCHNEIDER; THOMSON, 2023).

Não obstante o consenso metodológico quanto à codificação das promessas eleitorais, subsiste um desafio adicional em relação à aferição de sua centralidade e importância relativa para partidos e eleitores (MOURY, 2011). A literatura comparada reconhece que as promessas variam em torno de sua relevância programática, mas historicamente tem evitado atribuir pesos diferenciados. Essa relutância decorre da dificuldade de estabelecer critérios de ponderação que sejam concomitantemente objetivos, replicáveis e teoricamente fundamentados (COSTELLO; THOMASSEN; ROSEMA, 2012; CAREY, 2022).

Com o intuito de enfrentar essas limitações, pesquisas recentes passaram a incorporar novas variáveis explicativas à operacionalização de suas análises empíricas. Destacam-se, entre as inovações metodológicas, aquelas que reconhecem o grau de atenção midiática como *proxy* da centralidade das promessas. Parte-se, aqui, do pressuposto de que temas (issues) amplamente veiculadas pela mídia tendem a ocupar posição proeminente na agenda pública do governo, influenciando a percepção social sobre sua importância relativa (COSTELLO; THOMASSEN; ROSEMA, 2012; BORBA; DUTT-ROSS, 2021). Em alternativa, outras abordagens têm se apoiado no julgamento analítico de especialistas como medida empírica de hierarquização das promessas, concebendo-os como responsáveis por estimar a saliência e o peso programático dos enunciados a partir de critérios técnico-subjetivos (ROYED; BORRELLI, 1999; ROYED; LEYDEN; BORRELLI, 2003).

No entanto, ambas as estratégias enfrentam críticas persistentes. A principal limitação consiste na dificuldade de captar, de modo preciso, a valoração atribuída às promessas pelos próprios partidos e pelo eleitorado: (i) seja porque a visibilidade pública pode ser artificialmente inflada ou reorientada por meio da cobertura seletiva da mídia, (ii) seja porque inferências exógenas – estáveis (tratados, regulamentações, acordos bilaterais) ou de exceção (calamidades ambiental, social ou de saúde pública) – tendem a desconsiderar os contextos estratégicos de formulação das agendas partidárias (MÜLLER, 2020).

Em convergência, Mellon *et al.* (2021) propõem um modelo alternativo que se distancia das *proxies* exógenas e se fundamenta na noção de *centralidade programática* das promessas. Tal abordagem parte do entendimento de que a importância relativa de cada compromisso deve ser inferida a partir de sua posição estrutural dentro da agenda programática dos partidos, e não apenas por sua frequência ou visibilidade pública.

Concebida como variável contínua, a centralidade programática pode ser mensurada a partir de métodos de escalonamento capazes de captar a hierarquia interna de prioridades em uma amostra empírica de promessas verificáveis – isto é, de modelos que permitem mapear a distribuição amostral dos *issues*. O debate sobre centralidade conecta-se, assim, às discussões mais amplas sobre cumprimento de promessas, formação da opinião pública e *accountability* eleitoral. Como advertem Duval e Pétry (2019, p. 209), “a capacidade dos cidadãos de sancionar ou recompensar representantes eleitos é fortemente condicionada à existência de mecanismos de informação acessíveis, inteligíveis e confiáveis”.

Não obstante, o processo de responsabilização político-democrática enfrenta desafios substantivos no atual ecossistema comunicacional, caracterizado pela fragmentação das fontes informativas, pela personalização algorítmica de conteúdos e pela crescente mediação das campanhas (MÜLLER, 2020). Nesse ambiente, Naurin *et al.* (2020) observam que as redes sociais impõem obstáculos estruturais à formação de um juízo crítico “bem-informado”. A coerência programática das mensagens tende a ser diluída à medida que os enunciados são fragmentados, dificultando a rastreabilidade entre promessas anunciadas e resultados políticos.

Como resultado, as promessas de campanha passam a circular de maneira desarticulada, personalizada e frequentemente descontextualizada, favorecendo a recepção seletiva por parte do eleitorado (KRUIKEMEIER *et al.*, 2016; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019). Müller (2020) e Dobber e De Vreese (2022) aprofundam essa crítica ao demonstrarem que os cidadãos tendem a absorver apenas as porções do discurso que confirmam predisposições cognitivas ou interesses individuais, desconsiderando os condicionantes estruturais e os vetores de influência das elites que subsidiam, orientam e impulsionam o conteúdo das campanhas.

Em síntese, essa dinâmica fragiliza os mecanismos de responsabilização governamental e intensifica assimetrias informacionais, contribuindo para a dissociação entre retórica eleitoral e governança responsável. Isso posto, a análise de promessas eleitorais verificáveis consolida-se como ferramenta heurística fundamental para compreender quais, e em que medida, arranjos político-institucionais condicionam a responsividade expressa no atual contexto democrático – sobretudo ao articular as dimensões institucionais, discursivo-comunicacionais e decisórias que estruturam a representação política contemporânea.

4.2 Manifestos de campanha como instrumento programático

O debate contemporâneo em torno da representação política tem progressivamente deslocado seu foco analítico da mera verificação de congruência entre as preferências dos

cidadãos e as posições dos representantes eleitos, direcionando-se para uma dimensão mais complexa e institucionalizada: a capacidade efetiva de traduzir as demandas sociais em políticas públicas concretas (CARREIRÃO, 2015). Tal deslocamento implica considerar a representação não apenas como um fenômeno de espelhamento ideacional, mas como um processo dinâmico que envolve mecanismos de mediação política e estruturas institucionais e contextuais.

Nessa chave analítica, a responsividade – ou receptividade, nos termos formulados por Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda (2010) –, deixa de ser concebida como simples aderência programática e passa a ser operacionalizada por meio da correspondência entre os compromissos políticos assumidos em campanha e sua posterior implementação programática durante o exercício do mandato (MAIR, 2009; KANG; POWELL, 2010; THOMSON *et al.*, 2017; CARREIRÃO, 2019; MÜLLER, 2019; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; LEFKOFRIDI, 2020; LEFKOFRID; NEZI, 2020; GUNTERMANN; PERSSON, 2021).

Em outras palavras, o cumprimento de promessas eleitorais configura-se como variável empírica central para aferir a responsividade dos partidos políticos e, por extensão, a qualidade da representação democrática. Todavia, as razões subjacentes que explicam os diferentes níveis de cumprimento são múltiplas e resultam da interação entre variáveis institucionais, contextuais e programáticas. A literatura especializada tem se debruçado sobre um conjunto restrito de fatores, examinados a partir de variáveis como o tipo de governo, o contexto econômico da legislatura e a natureza das promessas firmadas (BELCHIOR, 2019, BELCHIOR *et al.*, 2023).

Nesse escopo, o Modelo do Mandato permanece como um dos referenciais normativo e empírico mais influentes para compreender o processo de conversão entre *input* democrático (preferências do eleitorado) e *output* político (decisões do governo). Tal modelo sustenta-se na premissa de que a legitimidade democrática deriva da autorização conferida pelas urnas, mediante a vitória eleitoral de partidos que defenderam políticas específicas aos eleitores. Ao assumirem o poder, os partidos estariam, portanto, vinculados a um mandato para implementar o conteúdo de seus programas, configurando uma relação de delegação explícita (APSA, 1950; MANSBRIDGE, 2003; POWELL, 2004a, 2004b).

Ainda que se reconheçam suas limitações – notadamente quanto à pressuposição de racionalidade informada por parte dos eleitores (ACHEN; BARTELS, 2016) –, o Modelo do Mandato¹⁴⁵ apresenta duas virtudes analíticas e empíricas que explicam sua ampla difusão:

¹⁴⁵ Para maior compreensão da relação entre as promessas eleitorais e a tomada de decisão dos partidos no mandato, diversos estudos têm consolidado a efetividade analítica decorrente do Modelo do Mandato (BUDGE *et al.*, 2001; KLINGEMANN *et al.*, 2006; THOMSON, 2010), também conhecido como Modelo da Representação Promissória (MANSBRIDGE, 2003; MÜLLER, 2019) ou como Modelo do Partido Responsável (SCHMITT; THOMASSEN, 1999; KANG; POWELL, 2010; BUDGE, 2015; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).

1. *Primeiramente*, a literatura especializada tem reconhecido que esse modelo fornece um padrão analítico robusto para a investigação da correspondência entre os compromissos eleitorais da candidatura e as políticas públicas implementadas no governo. (ROYED, 1996; THOMSON, 2001; THOMSON; BRANDEBURG, 2018; MÜLLER, 2019; NAURIN; THOMSON, ROYED, 2019; NAURIN *et al.*, 2020; LEFKOFRIDI; NEZI, 2020). Essa abordagem tem se beneficiado de métodos de análise comparativa, com uso crescente de bases de dados longitudinais e codificações sistemáticas de promessas.
2. *Em segundo lugar*, estudos empíricos baseados em diferentes contextos nacionais e arranjos institucionais têm demonstrado que, em média, os partidos cumprem parcela significativa de suas promessas – especialmente quando em liderança no Executivo –, sustentando, assim, os pressupostos normativos do modelo¹⁴⁶ (KLINGEMANN *et al.*, 2006; ARTÉS, 2013a; SERRA-SILVA; BELCHIOR, 2020). Tais achados reforçam a hipótese de que os partidos não apenas formulam programas como peças retóricas, mas os usam como instrumentos estratégicos de ação governamental e de responsabilização.

A força explicativa do modelo empírico reside na suposição de que a congruência entre as promessas formuladas nos programas eleitorais e as políticas adotadas em governo expressa a responsividade substantiva, isto é, uma representação sensível e vinculada às demandas da sociedade (MAIR, 2009; POWELL, 2009; OTERO-FELIPE; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, 2010; BELCHIOR; FREIRE, 2012; BUDGE, 2015). Tal perspectiva, portanto, está ancorada em dois pressupostos fundamentais: (i) a racionalidade do eleitor, que escolhe com base em programas bem delineados e, sobretudo, com base em um raciocínio consciente e bem-informado (KATZ; MAIR, 2018; POWELL, 2020); e (ii) a existência de um sistema partidário competitivo e programático, no qual os partidos são compelidos a honrar os compromissos apresentados (NAURIN, ROYED; THOMSON, 2019; POWELL, 2019).

A efetividade da representação democrática demanda, necessariamente, uma articulação equilibrada entre *outputs* responsivos e responsáveis por parte dos agentes políticos ao longo do ciclo governamental (KIM; POWELL; FORDING, 2010; MÜLLER, 2022). Essa exigência se torna ainda mais premente quando considerada a multiplicidade de atores institucionais com poder de veto e capacidade de constranger à atuação dos partidos (MOURY; FERNANDES,

¹⁴⁶ O grau de cumprimento, todavia, varia substancialmente entre partidos e países, dependendo da configuração institucional e da capacidade de implementação (MOURY; FERNANDES, 2018).

2018; BELCHIOR *et al.*, 2022). Sob tal cenário, torna-se imprescindível a configuração de um nível substancial de correspondência entre as agendas eleitoral e governamental¹⁴⁷, bem como a capacidade do eleitorado de responsabilizar seus representantes por eventuais desvios programáticos (RUSSO; COTTA, 2020; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020). Assim,

Os partidos devem manter consistência programática para que sejam vistos como responsáveis e confiáveis para o eleitorado (Downs, 1957): ‘os eleitores podem ver um partido como oportunista se ele mudar sua agenda programática com muita frequência’. Além disso, são úteis porque o seu nome/rótulo sugere aos eleitores uma ‘pista’ sobre seu perfil ideológico. Assim, caso o partido mude de opinião com frequência, os eleitores ficarão inseguros quanto suas posições no governo (BUDGE; MEYER, 2013, p. 1250).

É nesse horizonte normativo que se insere a concepção de representação promissória, formulada por Mansbridge (2003). Tal perspectiva emerge de um conjunto de pressupostos amplamente discutidos pela literatura especializada no cumprimento de promessas, sob o argumento de que, “durante as campanhas, os partidos eletivos fazem promessas específicas aos eleitores, as quais podem manter ou deixar de cumprir” (MANSBRIDGE, 2003, p. 514). A representação por delegação, por sua vez, complementa essa lógica ao sustentar que os “representantes eleitos devem seguir as instruções que lhe foram dadas nas urnas, realizando os compromissos que foram propostos na campanha (NAURIN *et al.*, 2020, p. 25). Ambas as concepções, ancoradas no Modelo do Mandato, partem da premissa de que as promessas eleitorais ocupam posição central na estrutura de incentivos da representação democrática.

Apesar das críticas dirigidas ao Modelo do Mandato – sobretudo no que se refere a incongruências normativas, como a hipótese da racionalidade informada dos eleitores e a simplificação das dinâmicas decisórias intragovernamentais –, prevalece certo consenso quanto à sua relevância como ferramenta analítica. Tal abordagem fornece métricas operacionais para a mensuração da qualidade da representação democrática (BUDGE; ROBERTSON; HEARL, 1987; ACHEN; BARTELS, 2016; THOMSON, 2020). Nessa linha, modelos alternativos de conexão eleitoral têm sido propostos com o objetivo de incorporar variações institucionais e sistêmicas que, mesmo observadas entre diferentes arranjos democráticos, condicionam a congruência política e influenciam a representação partidária substantiva. Ao fazê-lo, esses modelos buscam, simultaneamente, identificar as variáveis que impõem restrições à atuação

¹⁴⁷ A moderação entre agendas, preferências programáticas, promessas efetivas e decisões políticas configura o eixo analítico basilar do debate sobre qualidade da representação (SCHEDLER, 1998; MANSBRIDGE, 2003; MAIR; MÜLLER; PLASSER, 2004; BELCHIOR, 2019; CAREY *et al.*, 2022).

dos representantes e elucidar os mecanismos de incentivo que orientam, ou não, o cumprimento de promessas eleitorais no exercício do mandato (ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020).

A literatura distingue, assim, dois modelos principais de vínculo entre representantes e representados: o da representação por mandato e o da responsabilização retroativa. A conexão por mandato induz os partidos competitivos a oferecerem programas alternativos alinhados às preferências do eleitorado, com a garantia de os implementarem ao serem eleitos (THOMSON *et al.*, 2017; MÜLLER, 2019; NAURIN *et al.*, 2020). Na responsabilização, opera a perspectiva da punição eleitoral ao partido que deixou de cumprir as suas promessas eleitorais¹⁴⁸.

Além de sua função interativa com o eleitorado, destaca-se que os programas eleitorais exercem papel estratégico nas dinâmicas intra e interpartidárias. Enquanto os líderes do partido devem responder e representar as facções para manter o apoio interno, fortalecendo a coesão programática e disciplina partidária (THOMASSEN, 1994; POWELL, 2009), as negociações entre os possíveis parceiros do governo têm sua base no programa eleitoral de cada partido, os quais funcionam como base para negociações da coalizão e pactos de governo (LAVER; SHEPSLE, 1994; STROM; MÜLLER; BERGMAN, 2010; NAURIN, 2014).

A dinâmica da relação é facilitada ao se garantir que os compromissos dos partidos parceiros sejam incluídos como políticas específicas, representadas pelas promessas de campanha que são inseridas nos programas eleitorais. A ausência de programas partidários detalhados gera indisciplina e escolhas políticas que tendem a ser de curto prazo e erráticas entre os líderes políticos. (MAINWARING; SCULLY, 1995, p. 323-324).

Particularmente, ao integrar a perspectiva da responsividade com a dimensão de responsabilidade democrática, o presente estudo propõe um modelo analítico que articula três abordagens complementares: (1) a abordagem da saliência, centrada na conexão entre os temas priorizados nos plataformas programáticas de campanha e os domínios de ação governamental (BUDGE; ROBERTSON; HEARL, 1987; ROBERTSON, 1976; KLINGEMANN *et al.*, 2006); (2) a perspectiva do cumprimento de promessas, que avalia a correspondência substantiva entre promessas eleitorais específicas e decisões políticas (ROYED, 1996; THOMSON, 2001); e (3)

¹⁴⁸ Diversos fatores (infidelidade, incompetência, compromissos internacionais anteriores, calamidades e/ou emergências globais etc.) fornecem incentivos ao cumprimento de ações responsivas e responsáveis, cujo êxito exige a captação de profissionais qualificados à formulação de políticas (ROYED, 1996; ROYED *et al.*, 2019).

o modelo do mandato, que examina a fidelidade dos partidos na execução de compromissos internos e externos¹⁴⁹ ao longo do ciclo governamental (APSA, 1950).

Do ponto de vista empírico, os programas partidários – seja sob a forma de manifestos propriamente ditos ou por meio de outras plataformas oficiais e permanentes de veiculação de agendas programáticas – configuram-se como mecanismos cruciais de mediação entre cidadãos e elites políticas, operando como instrumentos estruturantes da relação representativa. Nessa condição, assumem centralidade enquanto dispositivos facilitadores de *accountability* e de congruência programática (ROYED, 1996; THOMSON, 2001; THOMSON *et al.*, 2017).

À medida que se consolidam como vetores de articulação entre prioridades políticas e expectativas sociais, os programas eleitorais qualificam o vínculo representativo, conferindo-lhe densidade normativa e utilidade empírica. Nesse sentido, oferecem parâmetros objetivos para a avaliação da representação partidária e do desempenho governamental, especialmente em análises que focalizam a conduta dos representantes ao longo do mandato (MANSERGH; THOMSON, 2007; NAURIN *et al.*, 2020; THOMSON, 2020; FORNACIARI *et al.*, 2021).

Em perspectiva analítica, a atuação partidária manifesta-se por meio de tipologias operacionais previamente estabelecidas, que distinguem, no plano decisório, ações orientadas pela responsividade – voltadas à tradução das preferências do eleitorado – e decisões ancoradas na responsabilidade – guiadas por imperativos de racionalidade institucional, viabilidade fiscal e sustentabilidade política (KATZ; MAIR, 2018; KATZ, 2020). Argumenta-se, portanto, que tais categorias não são mutuamente excludentes, mas revelam as tensões constitutivas da representação democrática contemporânea.

4.3 O HGPE como instrumento discursivo e representacional

Tendo em vista os benefícios analíticos proporcionados pelo manifesto partidário enquanto fonte primária para a identificação de promessas de campanha, e considerando as especificidades do sistema político e partidário brasileiro, este trabalho incorpora, de forma complementar, os registros audiovisuais decupados¹⁵⁰ do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Tal como os manifestos, o HGPE constitui uma fonte sistematicamente disponível ao longo dos ciclos eleitorais analisados, assegurando, portanto, a comparabilidade longitudinal entre candidaturas e pleitos distintos (CONTRERA; GREGORIO; LIMA, 2020).

¹⁴⁹ Os compromissos internos dizem respeito ao comprometimento com: os apelos eleitorais firmados, as regras institucionais e os deveres fixados em gestões anteriores. Já os externos referem-se a obrigações internacionais, pactos multilaterais e situações excepcionais, como crises sanitárias ou emergências climáticas, que limitam a margem de ação dos governos eleitos (CONTRERA; GREGORIO, 2022).

¹⁵⁰ Os vídeos do HGPE foram consultados junto ao DOXA-IESP (<http://doxa.iesp.uerj.br/acervo-2/>).

A principal vantagem da utilização do HGPE reside em sua capacidade de captar a dimensão processual e temporal da formulação de promessas eleitorais. Enquanto os manifestos partidários refletem um corte transversal, limitado ao início da campanha e condicionado às deliberações das convenções partidárias, o HGPE permite o rastreamento de compromissos proferidos ao longo de todo o processo eleitoral, refletindo, portanto, eventuais adaptações estratégicas em resposta às dinâmicas da competição política (CONTRERA *et al.*, 2024).

No âmbito das disputas eleitorais, as candidaturas são desafiadas a formular programas de governo que reflitam, expressem e maximizem as preferências do eleitorado, orientando-se por estratégias de agregação e segmentação de demandas sociais. Nesse processo, os candidatos assumem a função de mediadores partidários, incumbidos de construir e comunicar uma agenda de políticas públicas potencialmente responsivas e, sobretudo, alinhadas às expectativas dos eleitores (DINIZ; OLIVEIRA, 2020; NAURIN *et al.*, 2020).

Para além de sua dimensão programática, tal esforço de mediação política encontra, nos instrumentos comunicacionais da campanha, um conjunto de mecanismos estratégicos voltados à projeção discursiva, à persuasão simbólica e à construção de vínculos representativos. Dentre esses dispositivos, sobressai o HGPE, cuja institucionalização no sistema político brasileiro se consolidou como componente central na dinâmica da competição eleitoral operando como arena formalizada de exposição programática e disputa narrativa (CONTRERA *et al.*, 2024).

Largamente explorado pela literatura especializada¹⁵¹ desde o final da década de 1990 (AZEVEDO, 1998; FIGUEIREDO *et al.*, 1998; ALBUQUERQUE, 1999, 2019; PORTO; GUANIZA, 1999; MIGUEL, 2004; CERVI, 2011; CERVI; PANKE, 2011; DANTAS, 2012; ALDÉ; BORBA, 2017; BORBA; DUTT-ROSS, 2021), o HGPE representa um canal institucionalizado de interlocução entre elites políticas e o eleitorado, configurando-se como instrumento fundamental para a publicização¹⁵² das candidaturas e, concomitantemente, como espaço performativo de construção de identidades partidárias, enquadramentos ideológicos, articulação de propostas e narrativas eleitorais. Até o início dos anos 2000, esse dispositivo, articulado aos chamados *spots* de campanha, conformava o núcleo estruturante das estratégias comunicacionais adotadas pelas agremiações partidárias no Brasil (PENTEADO, 2011).

¹⁵¹ Tais estudos são centrados na campanha ao Executivo – nacional, estadual, municipal e ou de capitais estaduais, onde o recurso está majoritariamente disponível (ALVES, 2023).

¹⁵² A TV, principal meio de comunicação e informação, assume papel central às campanhas, seja reflexo do seu alcance, da obrigatoriedade ou, em efeito, do volume de investimento publicitário. Já o tempo de exposição é entendido como parâmetro de referência para se identificar características e estratégias da campanha na competição eleitoral (MAZZOLENI, 2010; CERVI; PANKE, 2011; ALBUQUERQUE, 2019; LIMA, 2021).

A partir da eleição presidencial norte-americana de 2008, entretanto, observa-se uma inflexão paradigmática no campo da comunicação política, impulsionada pela consolidação da internet como arena central da competição e pela reconfiguração do espaço público midiático, características que definem a era digital (FARRELL; KOLODNY; MEDVIC, 2001; KREISS, 2012; CHADWICK, 2013). O novo ecossistema comunicacional – marcado pela conectividade em rede e pela difusão descentralizada e desregulada de conteúdos – impõe transformações substantivas à estrutura tradicional de mediação política. Nesse contexto, a disseminação de mensagens políticas escapa aos filtros institucionais típicos das mídias tradicionais, como a regulação formal, a curadoria editorial e a verificação de veracidade (SILVEIRA, 2015).

As candidaturas brasileiras, em resposta às transformações estruturais no ecossistema comunicacional¹⁵³, passaram a incorporar progressivamente os recursos tecnológicos ofertados pela esfera digital às suas estratégias eleitorais: inicialmente com a adoção de *websites*, seguidos pela instrumentalização das redes sociais e, mais recentemente, com o uso de aplicativos de mensagens instantâneas (MASSUCHIN *et al.*, 2020). As eleições de 2014 e 2016 marcam um ponto de inflexão nesse processo, consolidando o ambiente digital como arena estratégica de disputa política. A partir desse momento, as campanhas passam a utilizar as mídias digitais não apenas como veículos de propaganda, mas como ferramentas dinâmicas de interação com o público e de construção discursiva da candidatura (BRAGA; CARLOMAGNO, 2018).

Sem desconsiderar o crescente protagonismo dos meios digitais, argumenta-se que o HGPE permanece como componente estrutural da comunicação política no Brasil. Analisando o ciclo eleitoral de 2018 com base no grau de interesse e exposição dos eleitores, Borba e Dutt-Ross (2021) demonstraram que o HGPE ainda exerce papel relevante na formação da opinião pública, na ampliação do conhecimento político e na legitimação simbólica das candidaturas.

Diferentemente dos meios digitais – marcados pela produção descentralizada e, por vezes, individualizado –, o HGPE mantém um formato institucionalizado, regulado e com tempo de exposição proporcional à representação parlamentar, sendo exclusivo dos partidos políticos (AZEVEDO, 2006; LIMA, 2021). Sua estrutura normativa, controlada e padronizada, permite não só maior comparabilidade empírica entre pleitos e candidaturas (MENEGUELLO, 1989, 1990; AVELAR, 1990, NICOLAU, 2004, 2012)¹⁵⁴, mas ainda a organização sistemática

¹⁵³ O ambiente digital impõe transformações substanciais à estrutura comunicacional, substituindo o modelo verticalizado e institucionalizado da comunicação de massa por uma lógica horizontal e interativa, sustentada por plataformas digitais, algoritmos e consumo informacional fragmentado (CHADWICK, 2013; CASTELLS, 2009).

¹⁵⁴ Rachel Meneguello evidencia o papel do HGPE como mecanismo institucional de compensação de assimetrias no sistema multipartidário. Por sua vez, Avelar (1990) fornece base empírica robusta sobre os efeitos do HGPE em campanhas majoritárias. Ainda que focado nos sistemas eleitorais, Nicolau discute os efeitos das regras do HGPE – sobretudo o tempo de TV – na dinâmica partidária e no acesso à exposição pública.

de agendas programáticas e estratégias discursivas orientadas à construção da imagem própria e à desconstrução dos adversários (ALDÉ; BORBA, 2017; CONTRERA; GREGORIO; LIMA, 2020; BORBA; VASCONCELOS, 2022).

A literatura especializada na comunicação eleitoral, em especial os estudos que analisam a centralidade funcional do Horário Eleitoral no contexto da representação democrática, apoia-se majoritariamente em duas tradições teóricas: da política comparada e da escolha racional. Embora ambas as abordagens investiguem a dinâmica comunicacional da competição eleitoral em sistemas multipartidários, seus pressupostos diferem sensivelmente. A primeira, ancora-se em critérios numéricos da disputa eleitoral; já a segunda, concebe a competição eleitoral como um processo de interação estratégica entre atores racionais.

1. Na tradição da política comparada, os sistemas partidários são comumente definidos com base em sua configuração institucional, seja a partir do número efetivo de partidos competitivos, seja por meio das regras formais que regulamentam sua infraestrutura organizacional. Conforme argumenta Sartori (1982), tal abordagem destaca-se nesse campo por suas contribuições analíticas, tanto ao permitir a distinção dos sistemas entre formatos quanto ao viabilizar a identificação de propriedades funcionais da competição.
2. A perspectiva da escolha racional, ancorada nos fundamentos da Teoria dos Jogos¹⁵⁵, concebe a competição partidária como resultado de interações estratégicas entre atores políticos. O comportamento partidário é compreendido, assim, como ação estratégica interdependente, cujos desfechos são definidos pelas escolhas simultâneas dos demais jogadores relevantes na competição (NORRIS, 2000; SAMUELS, 2004; BRANTS; BLUMLER, 2014).

Nesse sentido, o estudo clássico de Tsebelis (1998) evidencia que a competição eleitoral assume caráter estratégico quando as decisões dos atores políticos são guiadas por cálculos racionais orientados à maximização de seus próprios resultados. Aldrich (2011) reforça essa perspectiva ao sustentar que os partidos politicamente relevantes são aqueles cujas ações afetam de maneira significativa os desfechos eleitorais e a configuração da agenda governamental. Para que tal racionalidade estratégica se configure, é necessário que os agentes, sejam eles indivíduos ou organizações, reconheçam a interdependência de suas decisões, cujos resultados dependem

¹⁵⁵ De autoria de Von Neumann e Morgenstern (2004) a Teoria dos Jogos, terceiro modelo da Teoria da Decisão, pretendeu formalizar a investigação dos casos de decisão relativos ao poder e à competência, às situações de conflito, de competição, oposição e de cooperação.

das escolhas dos demais jogadores (FIANI, 2006). Em sistemas multipartidários, no entanto, a competição tende a se concentrar em um subconjunto de partidos programaticamente diferenciados e eleitoralmente competitivos (TSEBELIS, 1998; DIXIT; SKEATH, 2004).

No caso brasileiro isso significa que, embora a competição ocorra formalmente em um sistema multipartidário, a interação estratégica tende a reduzir o número de competidores relevantes àqueles com perfil ideológico bem definido e projeção eleitoral efetiva (CONTRERA; GREGORIO; LIMA, 2020, p. 142).

As interações estratégicas entre os partidos políticos não estão, contudo, descoladas das regras institucionais do sistema eleitoral. Ao contrário, são fundamentalmente condicionadas por esse conjunto de diretrizes, que constroem e modelam o comportamento dos atores. Na perspectiva do novo institucionalismo da escolha racional, as decisões políticas são entendidas como adaptações ótimas a um conjunto de incentivos e constrangimentos institucionais, sendo a interação entre os atores estruturada pela reciprocidade e pela lógica do cálculo estratégico (ALDRICH, 2011). Dessa forma, as instituições predominantes determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais (TSEBELIS, 1998).

O HGPE, enquanto arena regulada de competição simbólica, constitui-se como um espaço institucional no qual os partidos políticos tornam públicas suas preferências políticas, elencam temas prioritários e, sobretudo, mobilizam *frames* (enquadramentos) estratégicos com o intuito de reforçar positivamente sua imagem ou fragilizar a de seus adversários. Para além de sua função instrumental na construção da agenda pública, sua estrutura comunicacional pode ser interpretada como um jogo discursivo sequencial, no qual as mensagens políticas de um determinado partido desencadeiam reações, contra-argumentações e eventuais ajustes entre os demais concorrentes, revelando padrões de competição e cooperação discursiva (MANCINI; SWANSON, 1996). Tal configuração aproxima o HGPE da lógica dos programas partidários, consolidando-o como um locus privilegiado de disputa pela hegemonia narrativa e pelo controle da agenda temática no espaço público midiático (CONTRERA *et al.*, 2024).

Nesse escopo, a hipótese analítica proposta parte do arcabouço da *Saliency Theory* para interpretar os padrões de competição entre partidos em torno de temas de políticas públicas expressos nos programas partidários das campanhas eleitorais. Desenvolvida por Robertson (1976), Budge e Farlie (1983a, 1983b) e sistematizada por Budge *et al.* (2001), esta abordagem se ancora em três premissas fundamentais:

- I. *Os partidos não fornecem respostas distintas para uma determinada agenda de problemas políticos.* Observa-se uma tendência em evitar posições divergentes sobre questões específicas da agenda política, na medida em que se identifica consenso majoritário do eleitorado em torno de determinados cursos de ação, adotando posturas de convergência estratégica (BUDGE; MEYER, 2013; BUDGE, 2015).
- II. *Os partidos colocam atenção em temas que são vantajosas para si*¹⁵⁶. A ênfase temática recai, predominantemente, sobre tópicos considerados vantajosos para a imagem e o histórico do partido, refletindo a lógica de atribuição de crédito ou culpa por parte dos eleitores, conforme o desempenho em políticas específicas (MARSH; TILLEY, 2010; MÜLLER, 2019).
- III. *As agremiações partidárias quase nunca falam sobre seus oponentes eleitorais.* Os partidos evitam ataques diretos aos adversários nos manifestos e materiais de campanha, reservando esse tipo de estratégia para “arenas visíveis, como em debates de líderes televisionados” (MAIER; JANSEN, 2017, p. 6), ou ainda quando se recorre a outro “canal oficial de comunicação para atribuir culpa e crédito” (MÜLLER, 2019, p. 33) – [como no caso do HGPE].

Ao articular os pressupostos da *Saliency Theory* ao objeto empírico do Horário Eleitoral, consolidado como instrumento estratégico fundamental do mecanismo de responsabilização política, o presente estudo propõe uma extensão de seu escopo explanatório. Argumenta-se que o conteúdo programático veiculado no HGPE (i) não apenas reitera as promessas expressas nos manifestos partidários, como (ii) também introduz novos compromissos e prioridades, formuladas segundo as demandas estratégicas da disputa eleitoral. Assume-se, assim, que a comunicação política no HGPE se estrutura “não apenas conforme a ênfase dada às proposições políticas do manifesto, mas igualmente por mecanismo de persuasão e informação voltados à performance, destacando conquistas próprias e evidenciando as falhas de concorrentes diretos” (MÜLLER, 2019, p. 33).

O HGPE, ao garantir igualdade formal de acesso ao espaço midiático, constituiu-se historicamente como principal instrumento de comunicação político-eleitoral no Brasil, sendo crucial tanto na competição interpartidária quanto na disputa pela atenção seletiva do eleitorado

¹⁵⁶ Klingemann *et al.* (2006) indicam que apesar do partido se vinculado a certas questões, essa identificação não estabelece uma garantia absoluta de votos dos eleitores - somente quando os votos são uma preocupação estratégica real, os partidos concorrentes se movem para o centro ideológico e enfatizam as mesmas questões (BUDGE, 2015).

(CERVI; PANKE, 2011). Sua estrutura normativa¹⁵⁷ confere-lhe centralidade funcional, seja como ferramenta de planejamento estratégico – articulada ao lançamento de candidaturas –, seja como variável determinante na conformação de alianças eleitorais e na definição de temas prioritários da campanha (MANCUSO; SPECK, 2012; LIMA, 2021).

Por se tratar de uma concessão pública, o HGPE adota um modelo comunicacional rigidamente regulado, no qual os partidos desfrutam de autonomia para elaborar, produzir e veicular seus conteúdos sem a mediação de instituições externas. Tal configuração lhes confere maior controle sobre as estratégias discursivas, de modo que as coligações partidárias tendem a ser estruturadas com base não apenas em afinidades programáticas, mas também nas regras de distribuição igualitária¹⁵⁸ do tempo televisivo entre as candidaturas (MAZZOLENI, 2010).

O tempo de exposição das propagandas na televisão, amplamente reconhecido como variável central nas análises de campanhas eleitorais, opera como um parâmetro relevante para a identificação de padrões de diferenciação estratégica entre as candidaturas, na medida em que influencia diretamente os níveis de visibilidade, a intensidade da exposição programática e, por consequência, a qualidade do debate público (MANCINI; SWANSON, 1996; CERVI, 2006, 2011; ALBUQUERQUE, 2019). A literatura especializada destaca ainda que o formato regulado do HGPE produz efeitos mensuráveis sobre o comportamento eleitoral, notadamente no que se refere à decisão do voto, à construção da imagem dos atores políticos, à definição das coligações e à consolidação das agendas públicas (PORTO, 1996; FIGUEIREDO *et al.*, 1997; MIGUEL, 2005; DANTAS, 2012; ALBUQUERQUE, 2019; LIMA, 2021).

Sob a ótica da qualidade da representação democrática, Aldé e Borba (2017) destacam os efeitos nocivos decorrentes da homogeneização programática e da limitada diversidade de políticas, cujos desdobramentos comprometem, sobretudo, o acesso equitativo à informação e restringem as possibilidades de deliberação pública por parte do eleitorado. Tal fenômeno, conforme observam os autores, tende a concentrar o poder informacional nos dos grandes meios de comunicação, ampliando as assimetrias no acesso à informação política e intensificando a capacidade de influência das elites institucionalizadas sobre o processo decisório. Nessa dinâmica, verifica-se um enfraquecimento da responsividade no sistema representativo, à

¹⁵⁷ O HGPE, instituído pela lei nº 4.737/1965 durante o regime militar, vem sofrendo uma série de modificações desde sua criação, sendo que com as alterações com a lei nº 13.165/2015 houve um encurtamento da duração da campanha e uma concentração dos recursos audiovisuais nas mãos dos maiores partidos e coligações.

¹⁵⁸ Com recursos financeiros partidários limitados, as candidaturas já iniciam o processo eleitoral em desigualdade de condições, sobretudo na captação de recursos - 20% do total de despesas das candidaturas tem origem no Fundo Partidário (CERVI, 2011). O autor conclui que o HGPE é uma das poucas formas para corrigir tal disparidade.

medida que a pluralidade discursiva necessária à formação autônoma das preferências políticas é progressivamente reduzida (BORBA; CERVI, 2017; BORBA; VASCONCELOS, 2022).

Dessa maneira, os partidos políticos tornam-se corresponsáveis pela disseminação de suas agendas e compromissos programáticos por meio dos canais oficiais de comunicação, em especial o HGPE, cuja organização discursiva se orienta pelos acordos programáticos firmados entre os membros da coligação (BORBA; DUTT-ROSS, 2021). Todavia, em contextos de alta complexidade eleitoral,

Haveria uma maior pressão para que partidos e seus candidatos se apresentem como ideologicamente moderados, reproduzindo suas preferências políticas na agenda pública ou na agenda da mídia. Assim, se verifica a tendência de os partidos adversários por priorizar, discutir e apoiar questões que sejam similares/comuns em seus programas partidários (KAPLAN; PARKER; RIDOUT, 2006, p. 727).

A articulação analítica entre os conteúdos programáticos veiculados no HGPE e os manifestos partidários permite a construção de uma base empírica metodologicamente mais robusta, apta a captar com maior precisão padrões estratégicos da competição e mecanismos de representação. Essa abordagem possibilita a incorporação de variáveis institucionais centrais – como a orientação ideológica das coligações, as pressões endógenas de lideranças e bases partidárias, bem como o peso das estratégias personalistas na estruturação das campanhas –, reconhecidas na literatura como condicionantes fundamentais da responsividade democrática (GOETZ, 2014; MÜLLER, 2019, 2020; POWELL, 2020; GROSSMAN; SLOUGH, 2022; IBENSKAS; POLK, 2022; JENSEN; VESTERGAARD, 2022).

O HGPE, nesse contexto, configura-se não apenas como canal complementar de difusão programática, mas também como arena privilegiada de *accountability* eleitoral, na medida em que viabiliza a atualização tática das agendas partidárias em consonância com o dinamismo da opinião pública e as conjunturas específicas da disputa (CONTRERA; GREGORIO; LIMA, 2020; GREGORIO, 2021). Destarte, temáticas que emergem tardiamente na opinião pública podem ser incorporadas pelas candidaturas à sua agenda programática, convertendo-se em compromissos específicos e empiricamente observáveis (CONTRERA *et al.*, 2024).

A inclusão de temas emergentes, ainda não contemplados nos manifestos oficiais, mas incorporados às peças audiovisuais de campanha, revela um processo de adaptação estratégica que, embora condicionado por regras institucionais, é orientado por incentivos de natureza eleitoral e comunicacional. Em perspectiva operacional, os compromissos identificados no HGPE, ao serem submetidos a um processo de cotejamento e complementação em relação aos

manifestos, são integrados ao banco analítico de promessas eleitorais aqui proposto. Essa operação metodológica é compatível tanto com os aportes do *Comparative Manifesto Project* (KLINGEMANN *et al.*, 1994; BUDGE *et al.*, 2001; VOLKENS *et al.*, 2023) quanto com os do *Comparative Party Pledges Project* (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; NAURIN *et al.*, 2020; THOMSON, 2020), ao passo que contribui para o aprimoramento das técnicas de agregação e codificação de conteúdos programáticos e de promessas eleitorais em contextos multipartidários e marcados por alta volatilidade.

Em síntese, ao integrar fontes distintas e institucionalmente relevantes – documentos oficiais (manifestos) e canais estratégicos da campanha (HGPE) –, a estratégia metodológica não apenas fortalece a representatividade da amostra de promessas, como também oferece instrumentos mais precisos para aferir o grau de congruência entre oferta programática e expectativas sociais. Dessa forma, contribui-se para uma compreensão mais refinada da responsividade em democracias representativas, notadamente naquelas caracterizadas por estruturas mediáticas reguladas e sistemas de competição fragmentados, como o caso brasileiro.

4.4 O dilema da agenda: preferências, retórica eleitoral e promessas efetivas

A literatura especializada sobre competição eleitoral e comportamento partidário tem reconhecido a centralidade estratégica dos manifestos partidários e do HGPE na definição das agendas programáticas dos partidos. Em perspectiva normativa, tais instrumentos deveriam operar como mecanismos de tradução de preferências sociais em compromissos e programas de campanha – sejam formulações gerais acerca de diretrizes políticas, sejam propostas mais específicas de políticas públicas.

Em democracias representativas, a convergência preferências sociais e compromissos substantivos constitui um elemento central para a construção de vínculos de responsividade entre eleitores e partidos. Quando essa mediação é insuficiente ou negligenciada – isto é, na ausência de programas densos e articulados ou ainda marcados por inconsistência retórica entre discurso e ação –, observa-se um padrão decisório caracterizado por baixa coordenação e coesão partidária reduzida (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), acompanhado de escolhas erráticas e voláteis de curto prazo (MAINWARING; SCULLY, 1995). Essas dinâmicas comprometem o funcionamento do nexos representativo e tendem a fragilizar a autoridade política dos partidos (MAIR, 2015; POWELL, 2019; COTTA; RUSSO, 2020).

Conforme enfatizam Naurin *et al.* (2019, p. 293), os manifestos partidários devem ser apreendidos como “instrumentos programáticos fundamentais, dotados da função de apresentar

ao eleitorado um quadro abrangente e preciso de compromissos”. Além de orientar a percepção dos cidadãos sobre a agenda e preferências partidárias, tais documentos constituem importantes sinais informacionais para a decisão de voto¹⁵⁹ (ROYED, 1996; BUDGE *et al.*, 2001; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; BELCHIOR, 2019). Mesmo promessas de natureza retórica ou de baixa exequibilidade podem exercer efeitos tangíveis sobre o comportamento eleitoral, ao estruturar cognitivamente a interpretação de eleitores sobre alternativas políticas disponíveis (THOMSON *et al.*, 2017; NEVES, 2017; MÜLLER, 2019).

No contexto latino-americano, caracterizados por sistemas partidários fragmentados e com déficits de institucionalização, a função estruturante das plataformas programáticas assume relevância ainda maior. Esses documentos contribuem para a delimitação do perfil ideológico, das posições e preferências políticas e dos padrões de comportamento partidário, favorecendo a identificação das legendas no espaço político¹⁶⁰ (FREITAS, 2016; BORNSCHIER, 2019; DINIZ; OLIVEIRA, 2020). Acrescente-se que, no caso brasileiro, tanto os manifestos quanto as mensagens veiculadas junto ao HGPE emergem de processos deliberativos intrapartidários intensos, refletindo o consenso entre as lideranças e demais segmentos da coalizão eleitoral. Assim, exprimem formalmente as posições públicas dos partidos (TAROUCO; MADEIRA; VIEIRA, 2022) e, como observa Schedler (1998, p. 197)¹⁶¹, configuram "declarações políticas concretas e definitivas", que vinculam os partidos perante o eleitorado.

Outra dimensão relevante deriva do uso estratégico do ciclo orçamentário por governos incumbentes, especialmente no que diz respeito à temporalidade do cumprimento de promessas. À medida que o ciclo eleitoral avança e se aproxima o momento de prestação de contas, partidos governantes tendem a acelerar a implementação de políticas previamente anunciadas, buscando maximizar retornos eleitorais diretos (ROYED; BORRELLI, 1999). Tal padrão frequentemente envolve manipulações temporais da política fiscal¹⁶², com a alocação de recursos sendo adiada para o último ano do mandato (MÜLLER, 2019, 2020).

Em sistemas multipartidários, nos quais a competição eleitoral se organiza por meio da alternância entre coalizões majoritárias coesas, mudanças programáticas mais substantivas

¹⁵⁹ Na teoria espacial do voto, eleitores tomam decisões com base na proximidade entre suas preferências e as posições expressas nos programas partidários. Ver também Budge e Farlie (1983a, 1983b) sobre a *Saliency Theory*.

¹⁶⁰ No caso latino-americano, a função de identificação programática dos manifestos partidários é amplificada pela instabilidade dos sistemas partidários e pela baixa fidelização eleitoral. Ver Bornschie (2019).

¹⁶¹ Schedler (1998) argumenta que, em democracias competitivas, os partidos emitem "declarações vinculantes" em seus manifestos, que funcionam como contratos políticos com os eleitores.

¹⁶² Esse padrão de comportamento é fundamentado pela literatura sobre *Political Budget Cycles* (PBC), segundo a qual governos democráticos manipulam gastos públicos e políticas fiscais de forma oportunista nos períodos que antecedem as eleições, visando ampliar as chances de reeleição (ROGOFF, 1990; SHI; SVENSSON, 2006).

tendem a ocorrer logo após a transição de governo, momento em que o capital político do Executivo recém-empossado atinge seu ápice (HTUN; POWELL, 1996, 2012; MAIR, 2009). Ainda assim, propostas de forte polarização ideológica costumam ser estrategicamente adiadas nessa fase inicial do mandato, dada a probabilidade de gerar desgaste prematuro e conflitos com a oposição. Tal adiamento decorre, em grande medida, da necessidade de preservar o apoio popular obtido nas urnas e evitar confrontos precoces que possam comprometer a estabilidade política do novo governo (THOMSON, 2001; THOMSON; BRANDENBURG, 2018).

À medida que o mandato avança, a capacidade governamental de redefinir prioridades políticas tende a diminuir de forma incremental. Esse declínio resulta da crescente incidência de condicionantes estruturais e conjunturais que restringem o espaço de ação do Executivo, tais como: (i) redução gradual tanto da visibilidade pública quanto da cobertura midiática (EZROW; HELLWIG, 2014); (ii) emergência de demandas administrativas e de compromissos inerentes ao exercício cotidiano da gestão (SCHMITT; THOMASSEN, 1999; ROHRSCHEIDER; THOMASSEN, 2020); e (iii) adoção de estratégias centrípetas¹⁶³ orientadas à ampliação da base eleitoral e à moderação programática entre agendas (EZROW, 2018; BORNSCHIER, 2019; LEFKOFRIDI, 2020; ABOU-CHADI; ORTHS, 2021).

Apesar de instituições formais e estruturas partidárias imporem limites objetivos à plena realização dos compromissos de campanha (JENNINGS *et al.*, 2011a; 2011b; MCDONALD *et al.*, 2012), estudos longitudinais indicam elevada estabilidade programática entre promessas eleitorais e políticas efetivamente implementadas ao longo do mandato (BUDGE, 2015; KATZ; MAIR, 2018). Todavia, conforme argumentam Rose e Davies (1994), políticas previamente institucionalizadas – amparadas por legislação prévia consolidada e suportadas por arcabouços burocráticos – geram significativa inércia institucional, impondo elevados custos de reversão aos incumbentes que visam alterá-las.

Como consequência, mesmo em contextos de alternância no poder, mudanças substantivas tendem a enfrentar barreiras consideráveis (MÜLLER, 2019; SCHNEIDER; THOMSON, 2023; GREGORIO, 2024). Adicionalmente, a composição da coalizão governista constitui variável decisiva para o grau de responsividade programática observável: governos majoritários, em virtude de sua maior estabilidade legislativa e à previsibilidade institucional, apresentam maior propensão a implementar proporções mais elevadas de promessas eleitorais

¹⁶³ Estratégias centrípetas são aquelas em que os partidos, uma vez no governo, moderam suas agendas para atrair eleitores medianos e consolidar coalizões amplas, como discutido por Lefkofridi (2020).

em comparação a governos minoritários (THOMSON, 2001, 2011; ARTÉS, 2013a, 2013b; PÉTRY; DUVAL, 2018; NAURIN *et al.*, 2020).

Ademais, a capacidade de entrega programática também varia em função da posição ocupada pelo partido no ciclo de poder. Governos de primeiro mandato enfrentam desvantagens iniciais importantes – seja por limitações estruturais no controle da máquina pública, seja por menor capacidade de influenciar o ambiente midiático –, o que estreita sua margem de manobra para cumprir os compromissos programáticos de campanha (FLYNN, 2011; HORN; JENSEN, 2017; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; GROSSMAN; SLOUGH, 2022). Em contraste, governos incumbentes, beneficiados pela continuidade administrativa e por maior alinhamento às estruturas comunicacionais, mostram-se mais propensos à implementação de suas promessas eleitorais¹⁶⁴ (PÉTRY; COLLETTE, 2009; DINIZ; OLIVEIRA, 2020; MÜLLER, 2020, 2022; SCHNEIDER; THOMSON, 2023).

Por fim, destaca-se o papel da mídia como ator central na definição da agenda política. Ao selecionar os temas noticiados e moldar a forma pela qual serão apresentados, os meios de comunicação operam como filtro decisivo na construção da saliência política e na formação da opinião pública. Nessa perspectiva, “a mídia desempenha função de controle ao determinar quais *issues* receberão maior visibilidade e consequentemente serão incorporados ao repertório informacional dos cidadãos” (MÜLLER, 2019, p. 68). Evidências acumuladas indicam o poder duradouro desse processo de seleção, uma vez que “as questões enfatizadas – bem como os enquadramentos a elas atribuídos – exercem influência substantiva sobre a opinião pública e sobre o surgimento de novos *issues* no debate político” (MÜLLER, 2019, p. 69-70).

Sustenta-se, nesse sentido, que a dinâmica entre preferências partidárias, compromissos programáticos e promessas efetivamente cumpridas compõem um dos dilemas estruturais mais emblemáticos da representação política contemporânea, cuja moderação é fundamentalmente vinculada à atuação dos partidos políticos. A elaboração de programas com propostas políticas densas e substantivas, ainda que condicionada por constrangimentos institucionais, estruturais e conjunturais, representa um esforço de racionalização e previsibilidade do processo decisório, particularmente restrito à formulação e à implementação de políticas públicas.

A conversão de promessas eleitorais em resultados governamentais, contudo, revela-se fortemente condicionada à composição da coalizão, ao estágio do ciclo político e à capacidade de articulação programática do Executivo. Esse processo é igualmente mediado por assimetrias

¹⁶⁴ A literatura comparada mostra que partidos incumbentes, por deterem o aparato estatal, têm mais condições de viabilizar a implementação de propostas, sobretudo em contextos de continuidade governamental.

informativos e pela atuação seletiva dos meios de comunicação, que filtram, amplificam ou silenciam agendas concorrentes, influenciando tanto a percepção pública quanto a margem de manobra dos atores governamentais.

O debate contemporâneo, ao qual esta pesquisa se insere, contribui não apenas para o aprimoramento dos modelos explicativos sobre responsividade democrática, mas também para o aprofundamento normativo do vínculo causal entre representação partidária e *accountability* eleitoral. Ao tensionar os limites entre delegação, congruência nas agendas programáticas e gestão responsável do governo, o presente estudo ilumina os desafios que marcam o exercício da representação política nas democracias contemporâneas.

5 FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS E DECISÕES EMPÍRICAS

A presente seção tem por finalidade discutir criticamente as implicações epistemológicas e as competências analíticas dos principais modelos teórico-metodológicos empregados no estudo da representação política, com ênfase na responsividade democrática. Parte-se da premissa de que as escolhas metodológicas feitas pelos pesquisadores não constituem decisões neutras ou estritamente técnicas; ao contrário, são condicionadas por pressupostos ontológicos, limitações empíricas e pela natureza das fontes materiais disponíveis¹⁶⁵. A epistemologia subjacente a cada abordagem orienta não apenas os critérios de validação empírica, mas também os contornos normativos da própria noção de representação. Nesse sentido, o papel desempenhado por atores políticos que integram o governo ou que compõem as coalizões eleitorais e governamentais, revela-se central, uma vez que esses agentes são responsáveis pela formulação, veiculação e renegociação das plataformas programáticas. Tais plataformas constituem, simultaneamente, insumos essenciais para a análise da responsividade e objetos empíricos cuja natureza demanda constante monitoramento e problematização periódica (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000; RODRIGUES, 2002; WIESEHOMMEIER; BERNOIT, 2007; CARREIRÃO, 2015, 2019; CODATO; BERLATTO; BOLOGNESI, 2018).

A literatura especializada tem consolidado três principais abordagens analíticas para o exame da congruência¹⁶⁶ entre representantes e representados, as quais sintetizam estratégias metodológicas distintas para estimação de preferências e de inferência sobre o comportamento dos eleitores: (1) a comparação entre "posição do cidadão", estimada por *surveys* de opinião pública, e a "posição do representante", aferida por *elite surveys*; (2) a correspondência entre "voto eleitoral" e "manifesto partidário"; e (3) a análise da "identificação programática subjetiva dos eleitores" com base em "sua percepção quanto às posições dos partidos".

Cada uma dessas estratégias fundamenta-se em pressupostos epistemológicos próprios e, deste modo, enfrenta limitações empíricas específicas, sejam relacionadas à disponibilidade dos dados e à comparabilidade do banco empírico, seja em relação à validade inferencial dos instrumentos metodológicos empregados. O Quadro 2 sistematiza suas propriedades estruturais, destacando o foco e os procedimentos analíticos, bem como vantagens e limitações implicadas na adoção do modelo, de modo a evidenciar os critérios que orientam sua operacionalização.

¹⁶⁵ Como aponta Gerring (2012), os critérios de escolha metodológica não decorrem apenas da lógica da adequação entre teoria e método, mas também da disponibilidade empírica e dos objetivos normativos do pesquisador. Ver também Hall (2003) sobre *problema de adequação* em pesquisa comparada.

¹⁶⁶ Destacamos um notável consenso normativo na literatura sobre a relação entre partidos fortes, coerentes e coesos e o êxito das consolidações democráticas (DIAMOND *et al.*, 1999), originando um sistema de partidos políticos identificável, estável e institucionalizado (MAINWARING; SCULLY, 1995) – ilustrado no Anexo 2.

Quadro 2 - Principais abordagens empregadas na análise da congruência

Abordagem	Foco Analítico	Instrumento Empírico	Vantagens	Limitações
<u>Survey cidadão / Elite survey</u>	Comparação direta entre as preferências dos cidadãos e as posições declaradas pelos representantes eleitos	Pesquisas de opinião pública (<i>mass survey</i>) e surveys com parlamentares (<i>elite survey</i>)	Permite mensuração direta da congruência; capta a heterogeneidade das preferências	Dificuldade de acesso a elites; viés de desejabilidade nas respostas; alta dependência da formulação das perguntas
<u>Voto partidário / Manifesto partidário</u>	Verifica se os partidos oferecem plataformas programáticas consistentes com as preferências do eleitorado	Análise textual de manifestos eleitorais codificados (ex.: CMP) e resultados eleitorais	Permite análises comparadas e longitudinais; uso de fontes documentais padronizadas	Assume coerência interna dos manifestos; possível dissociação entre discurso eleitoral e ação governamental
<u>Identificação do cidadão / Percepção do cidadão</u>	Mede o grau de congruência entre a autoidentificação ideológica dos cidadãos e sua percepção sobre os partidos	Surveys de opinião com perguntas sobre autoidentificação e posicionamento dos partidos	Captura elementos subjetivos da representação e percepção política	Pode refletir mais a imagem pública dos partidos do que seus conteúdos programáticos reais

Fonte: Adaptado de Powell (2009) e Carreirão (2019).

À luz do diagnóstico analítico proposto por Carreirão (2015, 2019), esta tese adota como estratégia metodológica a análise dos programas eleitorais – compreendidos como conteúdos extraídos dos manifestos partidários e dos vídeos veiculados no HGPE –, concebendo-os como antecipações declaradas da futura agenda governamental. Entre as justificativas que sustentam essa escolha, destaca-se a premissa, amplamente consolidada na literatura comparada, de que “os manifestos contêm promessas feitas durante a campanha eleitoral e têm certa autenticidade como medidas específicas das posições políticas dos partidos” (CARREIRÃO, 2019, p. 68).

Conforme observam Budge *et al.* (2001) e Powell (2009), a codificação sistemática de documentos programáticos representa um procedimento analítico particularmente robusto para o estudo comparado da representação política. Os avanços proporcionados por iniciativas como o *Comparative Manifestos Project* (MARPOR) e o *Comparative Party Pledges Project* (CPPP) – cuja agenda de pesquisa se estrutura por meio do *Comparative Party Pledges Group* (CPPG) – evidenciam o potencial explicativo dessa abordagem, ao possibilitar tanto comparações em perspectiva longitudinal, centradas na avaliação de sucessivos governos em um mesmo sistema

político, quanto o cotejamento de distintos arranjos democráticos sob perspectiva transversal (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019).

Ancorada em protocolos empíricos padronizados e metodologicamente replicáveis, essa perspectiva contribui significativamente para o incremento da validade externa das inferências, permitindo construir tipologias explicativas mais densas sobre responsividade programática e governabilidade responsável nas democracias contemporâneas. Entretanto, sua aplicação ao contexto brasileiro impõe desafios adicionais, estritamente particulares e específicos, derivados de peculiaridades do arcabouço institucional, da fluidez das dinâmicas intra e interpartidárias e mecanismos de formação governos de coalizão.

A necessidade de construir maiorias legislativas em um sistema presidencialista e de elevada fragmentação, como no caso do Brasil, introduz um grau adicional de complexidade, uma vez que os programas eleitorais tendem a sofrer reelaborações – tácitas ou explícitas – ao longo do processo de negociação interpartidária, os quais antecedem e sucedem a formação do gabinete (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMES, 2001). Nesse contexto, a responsividade não pode ser interpretada somente como um mero problema de alinhamento programático entre eleitores e partidos, mas como um fenômeno abertamente exposto à constrangimentos políticos, institucionais e contingenciais que moldam a viabilidade das promessas durante o mandato.

Além disso, observa-se que os programas partidários frequentemente deixam de refletir, com precisão, a conduta governamental subsequente, seja devido à baixa coerência interna dos textos, ao caráter genérico das propostas ou à dissociação entre intenção normativa e execução prática (LAVER; GARRY, 2000; TAVITS, 2007). Esse diagnóstico tem ensejado, na literatura recente, um movimento em direção à triangulação metodológica, que combinem análise textual com dados de comportamento legislativo, composição ministerial e política orçamentária, com vistas a conferir maior robustez teórico-metodológica e consistência empírica das inferências extraídas (HELLWIG, 2012; VOLKEN; LACKEY, 2021).

Nesse sentido, torna-se imperativo problematizar a validade epistemológica das fontes textuais empregadas como *proxy* das preferências partidárias. Assim, a identificação dos atores corresponsáveis pela elaboração dos programas (lideranças, comissões temáticas e parceiros de coalizão) exige a consideração de atributos estruturais dos documentos analisados – autoria, coerência interna e estabilidade, grau de agregação temática e correspondência empírica com o exercício governamental. Esses elementos condicionam não apenas a seleção das estratégias metodológicas, mas também o alcance e a legitimidade das inferências possíveis.

A compreensão dessas mediações institucionais e conjunturais revela-se fundamental para avaliar a consistência das estratégias de mensuração da responsividade e da fidelidade programática, sobretudo em contextos multipartidários e marcados por coalizões heterogêneas, como o brasileiro, nos quais a dissociação entre agenda eleitoral e ação governativa não apenas se torna possível, mas frequentemente assume um caráter estrutural (GREGORIO, 2024).

Ao reconhecer a tendência de desagregação programática, a perspectiva analítica aqui mobilizada busca contribuir de modo substantivo para o avanço da agenda de pesquisa sobre representação política. Tal contribuição concretiza-se ao permitir mensurar o efeito de variáveis independentes – como a heterogeneidade ideológica e o grau de coalescência das coalizões, a coerência interna das plataformas programáticas e elementos do arranjo político-institucionais – sobre a atuação do Executivo no decorrer do mandato. Isso implica em aprofundar o entendimento acerca dos processos, estruturas e dinâmicas que sustentam o ciclo democrático, conforme os conceitos operacionais de responsabilidade e responsividade definidos *a priori*.

5.1 Material, métodos e procedimentos analíticos

O processo legislativo no Brasil abarca uma variabilidade de atores que constroem a implementação de políticas públicas sobre qualquer gestão, configurando-se como um arranjo institucional marcado por uma elevada complexidade decisória. Tal característica impõe constrangimentos significativos à ação governamental, afetando diretamente a capacidade dos partidos políticos de converterem preferências programáticas em políticas efetivas do governo. Parte-se, assim, da premissa de que a atuação dos partidos no interior do Executivo está condicionada a um conjunto de variáveis institucionais e conjunturais, as quais se destacam: (i) a necessidade de dar continuidade a compromissos assumidos em gestões anteriores; (ii) os imperativos impostos pelas obrigações institucionais da administração corrente; e (iii) os constrangimentos decorrentes da composição da coalizão governamental, especialmente em termos de seu tamanho e heterogeneidade ideológica¹⁶⁷.

Diante desse contexto, o modelo analítico desenvolvido nesta tese tem como escopo central aprofundar a compreensão dos efeitos produzidos pela composição da coalizão e pela variável temporal – representada pelo avanço dos mandatos presidenciais – sobre os padrões de responsividade e governabilidade expressos pelos partidos no poder. Tais dimensões analíticas

¹⁶⁷ Sobre os constrangimentos institucionais e a governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro, ver Abranches (1988).

são concebidas como centrais para avaliar o grau de congruência entre as promessas formuladas em campanhas eleitorais e a ação governamental subsequente¹⁶⁸.

Para além do objetivo central, delineiam-se os seguintes objetivos específicos, os quais estruturam a estratégia analítica adotada e contribuem para a explicação das variações observadas no grau de cumprimento das promessas eleitorais pelos governos eleitos à Presidência do Brasil entre 1994 e 2018:

1. Proceder à classificação sistemática do conteúdo programático dos manifestos eleitorais dos partidos vitoriosos nas eleições presidenciais, com o intuito de identificar quais proposições podem ser qualificadas como *promessas verificáveis*, segundo os critérios metodológicos estabelecidos por Royed (1996) e posteriormente refinados por Thomson (2001), particularmente ajustados para permitir a construção de uma base empírica comparável e replicável (GREGORIO, 2024).
2. Codificar o conteúdo programático dos materiais audiovisuais veiculados no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), por meio da análise textual dos documentos derivados da decupagem dos vídeos das candidaturas vitoriosas, a fim de identificar promessas efetivas. Tais sentenças são, assim, incorporadas de forma complementar ao banco de *promessas verificáveis* construído a partir dos manifestos.
3. Classificar as *promessas verificáveis* extraídas das plataformas programáticas¹⁶⁹ nas sete macrocategorias temáticas conforme o Método Padrão do MARPOR, de modo a mensurar a frequência relativa de ocorrência dessas áreas de política pública e aferir o perfil programáticas das agendas partidárias das coalizões formadas (Apêndice A).
4. Codificar o conjunto de proposições legislativas iniciadas pelo Poder Executivo¹⁷⁰ entre 1995 e 2022 – banco legislativo extraído junto à plataforma pública desenvolvida pela Câmara dos Deputados – primeiramente, a partir das 57 categorias temáticas expressas no Modelo do MARPOR, com o objetivo de mensurar a distribuição temática das ações normativas do Executivo para, posteriormente, frequência de ocorrência relativa dessas categorias (Apêndice B e C) e, por fim, classificá-las segundo os critérios teóricos e

¹⁶⁸ A relação substantiva entre representação, responsividade e responsabilidade no contexto democrático moderno é amplamente discutida por autores como Pitkin (1967), Mair (2009, 2013a), Powell (2000) e Müller (2019).

¹⁶⁹ Do ponto de vista operacional, entendemos plataformas programáticas como o conjunto de documentos oficiais de campanha eleitoral que, seja em formato individual ou quando combinados, constituem fontes permanentes da comunicação política da competição. No que concerne ao modelo analítico adotado nesta pesquisa, plataformas programáticas correspondem ao resultado da combinação entre dois materiais: os manifestos partidários e o HGPE.

¹⁷⁰ Essa base de dados empíricos configura o banco identificado como *Political Actions Dataset*.

empíricos que qualificam tais iniciativas como responsivas e/ou responsáveis, conforme as definições operacionais previamente estabelecidas.

5. Analisar a variação na frequência das governamentais classificadas como responsivas e responsáveis, tomando como elementos explicativos, de forma isolada, as seguintes variáveis: (i) o presidente em exercício; (ii) o partido governante; (iii) a natureza do mandato (inaugural ou de reeleição); (iv) o Índice de Coalescência da Coalizão (ICC); (v) o Índice de Heterogeneidade da Coalizão (IHC); e (vi) o contexto macroeconômico, medido por meio da variação anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A definição do recorte temporal adotado encontra respaldo na literatura especializada e justifica-se por três razões fundamentais: (i) restringe a análise aos governos democraticamente eleitos no período pós-redemocratização que completaram seus mandatos presidenciais – o que assegura a comparabilidade dos ciclos governamentais e permite a aferição longitudinal da responsividade e da responsabilidade democrática; (ii) a incorporação de governos responsáveis pela implementação de um conjunto substantivo de reformas estruturais – com implicações de natureza econômica, institucional e social significativas; e (iii) a consideração de gestões orientadas por distintas posições ideológicas – aspecto fulcral para a apreensão das dinâmicas de polarização e suas implicações no sistema político-representativo brasileiro¹⁷¹.

No que tange à operacionalização empírica do estudo, tanto a construção das bases de dados originais quanto os procedimentos analíticos adotados seguem diretrizes metodológicas consolidadas na literatura comparada sobre congruência política e cumprimento de promessas eleitorais na representação democrática. Importa ressaltar que tais procedimentos, longe de se apresentarem como etapas isoladas, devem ser compreendidos como mutuamente dependentes e convergentes, na medida em que articulam, de forma sistemática, a dimensão programática dos partidos com os *outputs* governamentais observáveis ao longo do tempo¹⁷².

5.2 Caracterização dos dados primários utilizados

Antes de proceder à exposição pormenorizada do percurso analítico empreendido nesta pesquisa, impõe-se a reiteração do objetivo central que a orienta, o qual consiste em *mensurar*

¹⁷¹ Para uma abordagem detalhada sobre os ciclos de reformas e a heterogeneidade ideológica dos governos, destaca-se a análise desenvolvida por Amorim Neto (2006).

¹⁷² Diversos estudos contemporâneos têm atestado a importância da triangulação metodológica entre documentos programáticos, dados sobre o comportamento governamental e indicadores de desempenho institucional como estratégia para aferir, com maior robustez, os mecanismos de representação em contextos multipartidários – por exemplo, Klingemann *et al.* (2006); Thomson *et al.* (2017); Volkens *et al.* (2020).

os efeitos da composição da coalizão de governo e do tempo decorrido de mandato sobre os níveis de responsividade e de responsabilidade dos partidos no exercício do cargo de chefe do Executivo no Brasil. Para executá-lo, a estratégia empírica foi estruturada com base na integração articulada de três conjuntos de dados originais e complementares.

5.2.1 *Manifestos Eleitorais e o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)*

O primeiro conjunto de dados é constituído pelos manifestos de campanha dos partidos eleitos à presidência do Brasil entre 1994 e 2018. A amostra contempla os programas partidários do PSDB (1994 e 1998), do PT (2002, 2006, 2010 e 2014) e do PSL (2018). Adicionalmente, integra-se ao corpus documental o documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, lançado pelo MDB em 2015, o qual orientou as diretrizes programáticas do governo Michel Temer após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Os documentos coletados estão disponíveis para consulta pública na plataforma *Divulgacand*, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁷³, o que assegura transparência, rastreabilidade das fontes e reprodutibilidade dos resultados.

Reconhecendo as vantagens dos manifestos de campanha como fontes primárias para a extração de promessas eleitorais, incorporou-se uma segunda base empírica complementar: o material audiovisual veiculado no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)¹⁷⁴. Trata-se de uma ferramenta institucionalizada de comunicação política, cuja difusão obrigatória a todas as candidaturas – regimentado na legislação eleitoral¹⁷⁵ –, confere-lhe caráter normativamente vinculante e empiricamente abrangente.

A elevada densidade discursiva, aliada à sua ampla capilaridade comunicacional, atribui ao HGPE a condição de repositório privilegiado de compromissos programáticos articulados durante o processo eleitoral. Sua estrutura funcional, contudo, não se limita a uma dimensão instrumental; ao contrário, configura-se como elemento estruturante das estratégias discursivas das candidaturas, operando na constituição simbólica e performativa de plataformas eleitorais. Nesse contexto, legitima-se a admissão do material audiovisual do HGPE como fonte empírica suplementar, sobretudo na medida em que a operacionalização analítica desse material permite expandir o universo das promessas potencialmente verificáveis.

¹⁷³ A validação da candidatura, na legislação eleitoral brasileira, está condicionada ao cumprimento de requisitos formais mínimos, a partir da admissão e registro do programa de governo junto ao TSE. O registro de controle, fiscalização e punição está previsto na Lei nº 9.504/1997 (TSE, 2023).

¹⁷⁴ Os materiais audiovisuais do HGPE foram obtidos junto ao acervo digital do projeto DOXA/IESP-UERJ.

¹⁷⁵ Segundo a Resolução nº 23.610/2019 do TSE, o HGPE constitui-se como mecanismo institucionalizado de propaganda eleitoral obrigatória, sendo regulado em termos de periodicidade, formato e conteúdo mínimo.

Para além de sua função normativa no ordenamento institucional das campanhas e de seu papel programático formalizado, a estrutura do HGPE configura-se como um instrumento estratégico e operacional de elevada relevância analítica. Sua dinâmica comunicativa permite a captação de promessas e compromissos que extrapolam os limites dos manifestos partidários convencionais, frequentemente incorporando temáticas que adquirem centralidade na disputa eleitoral. Constitui um recurso retórico mobilizado com finalidades estratégicas – tais como a construção de narrativas políticas, a reafirmação de identidades ideológicas e a amplificação seletiva de determinadas plataformas programáticas.

Nesse sentido, o HGPE desse ser apreendido como um locus privilegiado de expressão das preferências partidárias, funcionando simultaneamente como espaço de sinalização programática e de antecipação de agendas governamentais¹⁷⁶. Sua plasticidade estratégica – especialmente em contextos de elevada competição interpartidária – revela-se como um recurso heurístico de notável valor analítico para o estudo das agendas eleitorais, permitindo observar mecanismos de adaptação, reformulação e reiteração de compromissos que ocorrem durante o curso da campanha (CONTRERA *et al.*, 2024).

Do ponto de vista estritamente metodológico, o procedimento aplicado consistiu na realização de uma Análise de Conteúdo sistemática dos manifestos e materiais audiovisuais do HGPE referente às candidaturas vencedoras nas eleições presidenciais entre 1994 e 2018, com o objetivo de identificar promessas eleitorais empiricamente verificáveis. O Quadro 3 apresenta os resultados quantitativos e descritivos derivados desse processo.

Quadro 3 - Identificação dos segmentos codificados e candidaturas à presidência

Ano da eleição	Identificação do manifesto	Candidatura	Coligação	Partidos na coligação	Segmentos codificados ¹
1994	Mãos à obra Brasil: proposta de governo	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	União, Trabalho e Progresso	PSDB, PFL, PTB	2968
1998	Avança Brasil: mais 4 de desenvolvimento para todos	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	União, Trabalho e Progresso	PSDB, PFL, PPB, PTB, PSD	4463

¹⁷⁶ O HGPE configura-se como um recurso estratégico de comunicação político-partidária, no qual as candidaturas consolidam suas preferências e orientações ideológicas. Funciona, portanto, como espaço privilegiado de síntese e expressão pública da agenda programática proposta (ALDÉ; BORBA, 2017).

2002	Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social	Luís Inácio (Lula) da Silva (PT)	Coligação Lula Presidente	PT, PCdoB, PL, PMN, PCB*	1387
2006	Lula presidente: programa de governo	Luís Inácio (Lula) da Silva (PT)	A Força do Povo	PT, PRB, PCdoB**	630
2010	Os 13 compromissos programático de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira	Dilma Rousseff (PT)	Para o Brasil Seguir Mudando	PT, PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR, PRB, PSC, PTC, PTN	297
2014	Mais mudanças, mais futuro	Dilma Rousseff (PT)	Fundação Ulysses Guimarães	***	585
2015	Uma ponte para o futuro ²	Michel Temer (MDB)	Para o Brasil Seguir Mudando	PT, PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR, PRB, PSC, PTC, PTN	70
2018	O caminho da prosperidade	Jair Bolsonaro (PSL)	Brasil acima de tudo, Deus acima de todos	PSL, PRTB	688

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2022).

* No segundo turno, recebeu o apoio de PPS, PDT, PTB, PSB, PGT, PSC, PTC, PV e PHS.

** Recebeu apoio informal de PL e PSB.

*** Caso extraordinário de governo em exercício após *impeachment*.

Nota 1: O número de quase-sentenças, exceto para o governo Temer, foi obtido junto ao *data-base* no site do *Manifesto Project* (MARPOR), sendo essa categorização revisada pelo autor.

Nota 2: O número de quase-sentenças do governo Temer é resultado da pesquisa de Lima e Botassio (2017). Sob mesmo procedimento, essa categorização foi revisada pelo autor.

5.2.2 Proposições legislativas do Poder Executivo

O terceiro banco de dados mobilizado nesta investigação corresponde ao conjunto de proposições legislativas originadas no âmbito do Poder Executivo – doravante denominadas *Political Actions*. Esse corpus abrange os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), contemplando, assim, diferentes coalizões partidárias, arranjos institucionais e conjunturas político-econômicas. O acervo inclui Projetos de Lei Ordinária e Projetos de Lei Complementar (PLP), Medidas Provisórias (MP), Decretos Legislativos (DL) e Propostas de Emenda Constitucional (PEC), todos formalmente encaminhados pelo chefe do Executivo ao Legislativo federal¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Tais instrumentos são representativos da dimensão propositiva do Executivo, evidenciando sua capacidade de iniciativa na agenda legislativa e, por conseguinte, sua performance institucional no âmbito do *policymaking*.

O tratamento analítico das *Political Actions* considerou a totalidade das proposições legislativas apresentadas ao longo de cada mandato presidencial, as quais foram submetidas à categorização temática com base nas diretrizes do *Standard Coding Procedure* do Método Padrão do MARPOR. A aplicação desse procedimento permitiu a sistematização do conteúdo propositivo do Executivo segundo uma taxonomia consolidada, possibilitando, além da análise qualitativa de suas dimensões substantivas – i.e., conteúdo programático e seu impacto político, social e econômico –, o cotejamento entre as iniciativas governamentais e os compromissos de campanha, conforme operacionalizados no banco de *promessas verificáveis*. Tal metodologia visa mensurar, com maior grau de precisão, os níveis de responsividade e responsabilidade governamental no contexto do presidencialismo representativo brasileiro.

A aferição da responsividade foi orientada pelo critério da ação concreta¹⁷⁸, ou seja, buscou-se verificar a existência de correspondência substantiva entre as promessas formuladas em campanha e a agenda legislativa efetivamente encaminhada ao Congresso Nacional. Neste ponto, foi possível aferir o grau de congruência programática de cada mandato presidencial, tanto em perspectiva longitudinal – ao se considerar a evolução temporal dentro de uma mesma gestão, ou entre administrações sucessivas de um mesmo partido – quanto em perspectiva comparativa, por meio do confronto entre governos distintos.

A etapa empírica subsequente consistiu na classificação das *Political Actions* conforme os critérios operacionais previamente definidos de responsabilidade democrática. Esse método teve por objetivo assegurar uma análise mais pormenorizada das políticas públicas efetivamente implementadas e sua aderência aos princípios normativos associados à boa governança, tais como responsabilidade fiscal, social, institucional e internacional.

Com o intuito de fornecer um panorama empírico sobre a magnitude do universo de dados analisado, a Tabela 1 apresenta o número total de *Political Actions* identificadas por mandato presidencial:

Tabela 1 - Total de iniciativas legislativas do Poder Executivo federal

Ano	Governo*	Ações
1995-1998	FHC 1	253
1999-2002	FHC 2	368
2003-2006	LULA 1	430

¹⁷⁸ Alguns pesquisadores utilizam o critério do resultado para determinar o cumprimento de uma promessa. Segundo essa abordagem, a realização de uma ação corresponde a um cumprimento parcial, enquanto a avaliação do resultado define o cumprimento total da promessa (NAURIN; THOMSON; ROYED, 2019). Dessa forma, a responsividade é compreendida como a implementação de uma ação relacionada a uma determinada promessa.

2007-2010	LULA 2	395
2011-2014	DILMA 1	236
2015-2016	DILMA 2	108
2016-2018	TEMER	189
2019-2022	BOLSONARO	369
Total		2348

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2022).

Nota: * Os governos são considerados com base no período de um mandato, diferenciando-se os – mandatos subsequentes de uma mesma agremiação partidária.

Nota 2: FHC 1 = (1995–1998); FHC 2 = (1999–2002); LULA 1 = (2003–2006); LULA 2 = (2007–2010); DILMA 1 = (2011–2014); DILMA 2 = (2015–2016); TEMER = (2016–2018); BOLSONARO = (2019–2022).

5.3 Inserção internacional e validação do modelo analítico

Diversos estudos têm apontado que os partidos políticos tendem a adotar um discurso vago ao redigir seus manifestos eleitorais, evitando declarações categóricas quanto aos meios e procedimentos que asseguram a implementação de determinados compromissos programáticos (TAROUÇO, 2013, 2014; FREITAS, 2016; FREITAS; MAGALHÃES, 2019; TAROUÇO; MADEIRA; VIEIRA, 2022). Tal ambiguidade está associada tanto à estratégia eleitoral quanto à dificuldade metodológica de se estabelecer critérios consensuais de codificação do conteúdo programático (HORN; JENSEN, 2017; GREGÓRIO, 2024). A validade empírica do conceito de “promessa eleitoral”, por sua vez, enfrenta resistência e permanece subteorizada – ou até mesmo negligenciada – em certos segmentos da literatura.

À luz desses desafios, esta pesquisa foi concebida com vistas à verificação qualificada e à replicabilidade no debate contemporâneo sobre congruência programática e qualidade da representação democrática, seja centrado no presidencialismo brasileiro ou dirigido ao contexto internacional, ancorado na perspectiva comparativa entre sistemas políticos. Com esse intuito, o desenho metodológico prevê a inserção dos resultados aqui obtidos em projetos de pesquisa consolidados, dedicados ao estudo da implementação de promessas eleitorais, como: o *Pledges in Democracy* (PLEDGEDEM), o *Comparative Party Pledges Project* (CPPP) e o grupo de pesquisa comparada sobre a América Latina vinculado ao Departamento de Ciência Política da *University of California, Berkeley*.

O projeto PLEDGEDEM, financiado pelo *European Research Council* (ERC) para o período de 2019 a 2026, representa uma das iniciativas cooperativas mais relevantes na análise da responsividade democrática. Focalizando os casos da França, Noruega e Estados Unidos, o projeto investiga de que forma as promessas de campanha afetam o comportamento político dos eleitores, são instrumentalizadas estrategicamente pelas elites e mediadas pela cobertura da

mídia. Tais dimensões permitem uma compreensão abrangente da centralidade das promessas eleitorais ao longo do ciclo democrático.

De forma complementar, destaca-se a atuação do *Comparative Party Pledges Project* (CPPP), que reúne mais de trinta pesquisadores da Europa e da América do Norte. O objetivo central do projeto consiste na construção de um marco teórico e empírico comum para o estudo comparado da implementação das promessas assumidas na campanha eleitoral. A partir da revisão crítica de contribuições clássicas sobre o tema, o grupo propõe definições operacionais padronizadas e diretrizes de codificação sistemáticas, conforme delineado por Naurin (2014).

Articulado a esse esforço, o consórcio *Comparative Party Pledges Group* (CPPG) é responsável pela formulação das instruções de codificação mais amplamente aceitas na área, oferecendo critérios mínimos, balizas metodológicas e exemplos ilustrativos para identificação de promessas eleitorais válidas (THOMSON *et al.*, 2017; ROYED; THOMSON; NAURIN, 2019). A codificação cooperativa e a construção consensual de padrões operacionais têm contribuído decisivamente para conferir ao campo uma orientação comparativa mais precisa, ancorada em referenciais teóricos robustos e sensível à diversidade institucional dos sistemas políticos investigados (NAURIN *et al.*, 2020).

Dentre os experimentos empíricos conduzidos por esse consórcio, destaca-se o exercício de codificação integral do manifesto eleitoral do Partido Conservador do Canadá, apresentado em 2018, no qual nove pesquisadores – de nacionalidades distintas – codificaram 138 sentenças programáticas, classificando-as segundo os critérios do modelo de análise do cumprimento de promessas. A participação majoritária dos membros do CPPG no teste garantiu elevado controle metodológico e permitiu a consolidação do procedimento como referência replicável em investigações subsequentes sobre responsividade democrática.

A relevância desse arcabouço comparativo foi reafirmada na obra coordenada por Naurin, Royed e Thomson (2019), que apresenta a aplicação do método padronizado em doze democracias ocidentais consolidadas – incluindo Austrália, Reino Unido, Alemanha, Canadá etc. –, evidenciando sua robustez explicativa e adaptabilidade institucional. Em revisão recente, Müller (2020) reaplicou o modelo do CPPG, realizando novo teste de confiabilidade empírica, confirmando a eficácia analítica do método, sobretudo em contextos institucionais diversos¹⁷⁹.

No âmbito desta pesquisa, destaca-se a realização de estágio no exterior, entre meados de 2024 e início de 2025, na *University of California* – UC Berkeley, sob a supervisão da

¹⁷⁹ Argumenta-se que a reafirmação do modelo comparado por Müller (2019, 2020) pode ser entendida como um desdobramento relevante para sua aplicação em contextos institucionais não parlamentares ou com elevada fragmentação partidária, como é o caso do Brasil.

Professora Emérita Ruth Berins Collier, referência internacional nas áreas de instituições políticas, democratização e estudos comparados. A experiência como *Visiting Researcher Scholar*, vinculado ao Departamento de Ciência Política da UC Berkeley, constituiu etapa fundamental para o refinamento teórico e metodológico desta pesquisa.

Durante o período de estágio, foram acessados recursos acadêmicos e institucionais da universidade, incluindo bibliotecas, eventos científicos, *softwares* especializados e grupos de pesquisa. A participação em disciplinas avançadas e seminários sobre métodos mistos e análise de dados possibilitou um acompanhamento sistemático da pesquisa em desenvolvimento e contribuiu decisivamente para o aperfeiçoamento do modelo analítico adotado.

Entre os principais resultados dessa imersão, destaca-se a validação empírica do modelo de análise da responsividade política, o refinamento da discussão teórica sobre representação e responsabilidade institucional e a inserção da pesquisa no circuito internacional de estudos comparados sobre comportamento político. A experiência acadêmica na UC Berkeley agregou, assim, densidade teórica, consistência argumentativa e rigor metodológico à tese, consolidando sua contribuição para a pesquisa científica nacional.

6 MODELO ANALÍTICO E OPERACIONALIZAÇÃO EMPÍRICA

Esta seção tem por finalidade explicitar as escolhas metodológicas que fundamentam o modelo analítico adotado, bem como apresentar os principais indicadores empregados para mensurar as dimensões de responsividade e responsabilidade governamental. Parte-se da premissa normativa segundo a qual os partidos políticos, ao ascenderem à posição de governo, devem desempenhar funções vinculantes no processo de representação democrática, o que implica não apenas a formulação de compromissos programáticos durante o ciclo eleitoral, mas sobretudo a capacidade de traduzir essas promessas em políticas públicas efetivas, mesmo sob condições institucionais adversas e constrangimentos sistêmicos diversos.

A atuação governamental dos partidos políticos requer uma capacidade adaptativa e responsiva multifacetada, que se desdobra em duas dimensões analiticamente distintas, embora interdependentes: (i) a responsividade eleitoral, compreendida como a aderência do governo aos compromissos explicitamente assumidos na arena eleitoral; e (ii) a responsividade política-decisória, caracterizada pela adaptação estratégica às contingências institucionais, aos arranjos intra-coalizão e às pressões conjunturais que permeiam a tomada de decisão no interior do Executivo. Para captar essa complexidade, recorreu-se a um modelo analítico consagrado na literatura comparada, que articula os eixos do cumprimento de promessas, da estruturação das coalizões multipartidárias e dos processos de formulação e implementação de políticas públicas (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019).

Com o intuito de assegurar aderência empírica ao modelo, em conformidade com os padrões internacionais de mensuração e, simultaneamente, de adaptá-lo às especificidades do arranjo institucional brasileiro, foram incorporadas as diretrizes metodológicas sistematizadas por Bertholini e Pereira (2017)¹⁸⁰. Os autores oferecem uma modelagem estatística sofisticada acerca dos efeitos da composição das coalizões sobre a produção legislativa em sistemas multipartidários, permitindo a identificação de variáveis explicativas centrais que articulam agendas programáticas, negociações intra e interpartidárias, dinâmicas parlamentares e padrões de governança baseados nas noções de responsividade e da responsabilidade democrática.

Adicionalmente, o desenho metodológico foi ancorado nos parâmetros estabelecidos por Petry e Collette (2008)¹⁸¹, cuja abordagem, fundamentada nos pressupostos revelados por

¹⁸⁰ O método analítico desenvolve séries temporais em três variáveis-chave da coalizão: tamanho – quantidade de partidos que controlam ao menos um ministério; heterogeneidade ideológica – coeficiente de variação (razão entre desvio-padrão e média das ideologias dos partidos da coalizão); proporcionalidade – pelo índice de coalescência.

¹⁸¹ O critério analítico inclui as seguintes etapas: definição de promessa; elencar os critérios para que as sentenças dos documentos se configurem em promessas; referenciar sob qual forma a ação governamental é constituída; indicar os documentos cujas promessas e resultados eleitorais estão combinados; indicar a precisão dos resultados.

Royed (1996), consolidou-se como referência internacional nos estudos voltados à aferição da congruência entre compromissos eleitorais e ações políticas implementadas pelos governos. Trata-se, assim, de um modelo recorrentemente mobilizado em investigações comparativas, que abrangem distintos arranjos institucionais e contextos partidários (MOURY, 2010; NAURIN *et al.*, 2020). Tal arcabouço se notabiliza por sua replicabilidade metodológica, sensibilidade institucional e capacidade de produzir inferências robustas sobre os padrões de responsividade programática em democracias contemporâneas (MÜLLER, 2019; POWELL, 2020; THOMSON, 2020).

Superar os obstáculos teóricos e empíricos que historicamente incidem sobre o estudo do cumprimento das promessas eleitorais implica, antes de tudo, a ampliação da compreensão dos programas partidários – neste caso, os manifestos eleitorais e o HGPE – para além de sua função burocrática ou de seu papel meramente retórico. Ainda que tais documentos sejam tradicionalmente mobilizados como fontes de inferência de posições ideológicas dos partidos, dimensões substantivas como a formulação de promessas verificáveis, a distribuição temática das agendas e a estrutura discursiva das plataformas permanecem subexploradas no plano analítico. Tal lacuna decorre, em parte, do fato de que “os processos de produção, promulgação, e recepção pública dos programas não são muito bem compreendidos nem pelos eleitores nem pela própria literatura especializada” (DOLEZAL *et al.*, 2012, p. 869).

No tocante à estruturação interna dos manifestos, a ausência de critérios rigorosos de distinção entre os diversos tipos de enunciados programáticos resultou, historicamente, em classificações metodologicamente frágeis ou, ao menos, imprecisas. Esse déficit se manifestava na atribuição de peso estatístico equivalente a todas as sentenças extraídas dos documentos, sem considerar sua natureza normativa ou discursiva (DOLEZAL *et al.*, 2018). Tal abordagem repousava sobre a suposição equivocada de que os manifestos eleitorais se constituem exclusivamente como compilações de intenções futuras (HORN; JENSEN, 2017; JENSEN; VESTERGAARD, 2021), negligenciando a heterogeneidade programática que os caracteriza. Desse modo, formulações retrospectivas, diagnósticos de conjuntura e declarações valorativas foram sistematicamente subestimados, comprometendo a acurácia das inferências empíricas (MÜLLER, 2019; GREGORIO, 2024).

À medida que o debate em torno da responsividade e da qualidade da representação democrática se intensifica, a literatura contemporânea tem direcionado esforços à aferição sistemática da proporção exata de conteúdo prospectivo nos manifestos, distinguindo o que efetivamente se constitui como compromisso de governo – isto é, enunciados que, do ponto de

vista normativo, podem ser imputados aos partidos enquanto responsabilidade governativa e cuja implementação é passível de verificação empírica (MÜLLER, 2019). Embora esse esforço se concentre, sobretudo, nos manifestos – tradicionalmente concebidos como principal veículo de articulação de agendas programáticas nas democracias modernas (HUNTINGTON, 1991), como no parlamentarismo Europeu e no contexto norte-americano –, sua aplicação tem sido progressivamente ampliada a outros instrumentos formais de comunicação política.

O contexto brasileiro impõe a necessidade de adaptação analítica. Caracterizado por um sistema presidencialista de coalizão e por dinâmicas comunicacionais centradas no HGPE, a incorporação dessa modalidade de material audiovisual como fonte empírica legítima alinha-se à proposta teórico-metodológica delineada por Budge (2015), Dolezal *et al.* (2018), Müller (2020) e Adhikari, Mariam e Thomson (2022). Esses autores defendem a expansão do escopo das análises de responsividade para além dos manifestos textuais tradicionais, de modo a abarcar diferentes formatos e suportes por meio dos quais os partidos expressam publicamente suas intenções programáticas, sobretudo em democracias marcadas por arranjos institucionais não majoritários e ecossistemas midiáticos fragmentados.

Nesse sentido, destaca-se a atuação coordenada do *Comparative Party Pledges Group* (CPPG), cuja contribuição reside na formulação e difusão de um protocolo replicável para a codificação de promessas, alicerçado em tecnologias e parâmetros metodológicos rigorosos. Esses aportes possibilitaram a segmentação das declarações contidas nos manifestos e em outras fontes oficiais com base em critérios semânticos e temporais, distinguindo-se, assim, três tipos fundamentais de enunciados: (i) *promessas prospectivas*, que expressam compromissos para o futuro – diretamente vinculadas à lógica representativa do modelo do mandato; (ii) *declarações retrospectivas*, voltadas à reivindicação de créditos ou à legitimação de ações passadas; e (iii) *afirmações descritivas*, que visam à construção de diagnósticos situacionais ou à definição de prioridades temáticas (DOLEZAL *et al.*, 2018; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019).

A demarcação clara entre essas tipologias constitui passo analítico fundamental para o aprimoramento das métricas de aferição da responsividade. Isso porque apenas as *promessas prospectivas*, cuja estrutura sintática e semântica seja suficientemente detalhada, são suscetíveis de verificação empírica e, portanto, passíveis de responsabilização democrática. A delimitação desse universo analítico implica, em última instância, a construção de um arcabouço conceitual robusto e de um protocolo metodológico coerente, capaz de distinguir entre compromissos verificáveis e declarações retóricas, normativas ou descritivas que, embora relevantes à análise do discurso político, não permitem avaliação sistemática do desempenho governamental.

6.1 Protocolo de análise dos dados e critérios classificatórios

Esta subseção tem por objetivo explicitar o protocolo metodológico que orientou a análise empírica dos dados coletados¹⁸², ancorado em uma abordagem multimétodo que integra técnicas qualitativas e quantitativas. A adoção da triangulação metodológica fundamenta-se na premissa, amplamente validada na literatura especializada (PARANHOS *et al.*, 2016), de que a combinação de distintos instrumentos analíticos incrementa a validade interna do desenho de pesquisa e potencializa a robustez inferencial das conclusões.

O corpus empírico contemplou três conjuntos documentais: (1) os manifestos eleitorais das legendas vitoriosas nas eleições presidenciais brasileiras entre 1994 e 2018; (2) o material audiovisual veiculado no HGPE durante os referidos pleitos; e (3) as proposições legislativas formalmente apresentadas pelo Poder Executivo no período entre 1995 e 2022, organizadas segundo os mandatos presidenciais. A coleta e sistematização das fontes empíricas observaram critérios de completude, disponibilidade pública e aderência temporal aos ciclos eleitorais e legislativos correspondentes¹⁸³.

A etapa metodológica inicial baseou-se na técnica de Análise de Conteúdo, conforme os referenciais estabelecidos por Bardin (2002) e Chizzotti (2006), visando à segmentação e posterior codificação das quase-sentenças extraídas tanto dos manifestos de campanha – e do HGPE, em sentido complementar – quanto das iniciativas legislativas do Executivo. As quase-sentenças foram definidas nos moldes do projeto MARPOR (KLINGEMANN *et al.*, 2006), isto é, enquanto unidades mínimas de sentido político autônomo, usualmente demarcadas por sinais de pontuação e com um enunciado assertivo sobre determinado tema ou ação governamental.

Cada uma dessas unidades textuais foi submetida a um processo dual de codificação: (i) em primeiro lugar, por meio das categorias temáticas que compõem o *framework* metodológico do MARPOR; e (ii) em segundo lugar, com base na função pragmática do enunciado, de modo a verificar a qualificação das sentenças como uma promessa eleitoral empiricamente verificável (Apêndice A). Na segunda etapa, adotou-se o protocolo analítico consolidado pelo *Comparative Party Pledges Group* (CPPG), procedimento que demanda, de forma cumulativa e sequencial,

¹⁸² Importa destacar que as etapas analíticas descritas foram operacionalizadas a partir do tratamento sistemático dos dados primários, integralmente extraídos das fontes empíricas definidas no delineamento metodológico da pesquisa, respeitando os critérios de fidedignidade, rastreabilidade e coerência interna.

¹⁸³ A coleta foi realizada com base nos acervos públicos disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelo repositório do projeto MARPOR e pelos arquivos digitais da Câmara dos Deputados. A inclusão de múltiplas fontes visa mitigar viés de seleção e assegurar a completude temporal das bases documentais.

a identificação do verbo principal, do sujeito político (*issue*), do objeto da ação (destinação) e da testabilidade ou verificação empírica – direta ou indireta – do enunciado da proposição.

Paralelamente, procedeu-se à decupagem sistemática dos vídeos veiculados do HGPE, cujos conteúdos foram transcritos na íntegra, acompanhados de descrição dos elementos visuais e da contextualização narrativa. As sentenças extraídas desse material foram submetidas ao mesmo protocolo de codificação aplicado aos manifestos, assegurando isonomia metodológica no tratamento dos diferentes tipos de fontes e viabilizando a convergência de dados.

A operacionalização empírica para a identificação de promessas eleitorais verificáveis demanda a adoção de estratégias e critérios de codificação rigorosos, orientadas à minimização de ambiguidades semânticas e à maximização da consistência metodológica¹⁸⁴. A segmentação das fontes textuais e audiovisuais foi conduzida com base em protocolos de codificação binária, a partir de instruções operacionais explícitas e exemplos amostrais consolidados na literatura. A fim de assegurar consistência intercodificador, foram conduzidos testes de confiabilidade¹⁸⁵, por meio de métricas estatísticas, tais como o índice de *Krippendorff* e o coeficiente *Kappa*.

A triangulação metodológica entre manifestos eleitorais, vídeos do HGPE e proposições legislativas possibilitou não apenas o reforço da validade interna da pesquisa, mas também a ampliação da sensibilidade do modelo à dimensão longitudinal das campanhas presidenciais. Em particular, o HGPE revelou-se uma fonte complementar valiosa, dado seu caráter processual e dinâmico, permitindo a identificação de reformulações discursivas, seja pela complementação ou ratificação de compromissos previamente delineados nos manifestos, seja pela introdução de promessas adicionais articuladas ao longo do ciclo eleitoral.

A incorporação do HGPE contribuiu decisivamente para a constituição de um banco consolidado de promessas eleitorais verificáveis, cuja organização observou os princípios de convergência semântica e rastreabilidade empírica¹⁸⁶. Em síntese, o procedimento analítico empregado a esse material, ancorado na coerência interna do desenho de pesquisa e na validade empírica das inferências, compreendeu em três etapas metodologicamente integradas: (1) decupagem exaustiva dos materiais audiovisuais, com transcrição textual, descrição visual e

¹⁸⁴ Essa estratégia permite isolar promessas qualificadas como verificáveis de outras categorias discursivas, como diagnósticos, avaliações, ou declarações identitárias.

¹⁸⁵ A codificação deve ser precedida por etapas de calibração, incluindo treinamentos com modelos consagrados (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019) e posterior replicabilidade por pesquisadores independentes (LAVER; BENOIT; GARRY, 2003). Ambos os parâmetros são admitidos, garantindo validade empírica no âmbito nacional (CONTRERA *et al.*, 2024; GREGORIO, 2024) e conformidade à agenda comparada (BERKELEY, 2025).

¹⁸⁶ Adota-se a equivalência entre o grau de delimitação e a mensurabilidade empírica da promessa, nos moldes de Thomson *et al.* (2017), distinguindo de forma sistemática os compromissos entre verificáveis e não verificáveis.

contextualização de cada inserção audiovisual¹⁸⁷; (2) submissão dos conteúdos transcritos aos mesmos critérios aplicados aos manifestos; e (3) integração das promessas extraídas do HGPE ao banco central, mediante procedimento de convergência de dados.

A adoção de uma matriz metodológica unificada permitiu a incorporação sistemática das promessas oriundas do HGPE ao banco consolidado de *promessas verificáveis*, inclusive aquelas de formulação difusa, desde que submetidas à triagem de verificabilidade empírica via triangulação entre as fontes. Enquanto os manifestos constituem compromissos programáticos estáticos, elaborados em arenas de negociação intra e interpartidárias, os materiais do HGPE operam como dispositivos retóricos dinâmicos, aptos a modular e reformular promessas à medida que a campanha eleitoral avança¹⁸⁸.

A técnica de Análise de Conteúdo aplicada a ambas as fontes foi inicialmente concebida com base no *software* MaxQDA, amplamente reconhecido pela robustez na codificação de segmentos textuais extensos. Contudo, ao longo do processo analítico, optou-se pela migração para o *Kindle Analytics*, cuja interface e atribuições operacionais se mostraram mais adequadas às exigências metodológicas do estudo. Tal ferramenta permite além da marcação temática, a inserção de comentários e notas explicativas e, sobretudo, a extração escalonada de segmentos codificados, com uma métrica de indicação precisa da posição dos trechos no corpus.

O grau de precisão analítica expresso através dessa última funcionalidade, por sua vez, revelou-se crucial para a detecção de compromissos programáticos difusos, expressos de forma não linear, mas que, quando considerados de modo agregado, configuram promessas eleitorais válidas e efetivas. Tal operacionalização assegura homogeneidade analítica no tratamento entre fontes de naturezas distintas, conferindo rigor à incorporação dos compromissos extraídos do HGPE ao banco de *promessas verificáveis*.

Diante da complexidade inerente às escolhas metodológicas, procedeu-se à seleção de excertos contendo proposições atribuíveis às candidaturas FHC I (1994) e Dilma II (2014), com o objetivo de ilustrar sentenças das duas fontes materiais que, isoladas ou articuladas em série, se qualificam como promessas suscetíveis de verificação empírica. A seguir, apresentam-se dois exemplos amostrais extraídos do banco consolidado¹⁸⁹.

¹⁸⁷ A análise sistemática do material audiovisual, ainda pouco explorada na literatura nacional, segue os parâmetros metodológicos de Krippendorff (2004) articulados às especificidades do modelo de Holtz-Bacha e Kaid (2006), com vistas à identificação de compromissos programáticos efetivos ou inferíveis com base em evidência.

¹⁸⁸ Questões levantadas, tardiamente, na opinião pública (cidadãos) podem ser revertidas em promessas no HGPE.

¹⁸⁹ *Fonte:* Banco de Dados de Compromissos Programáticos – elaborado pelo autor a partir da codificação dos manifestos e HGPE das eleições de 1994 e 2014.

Amostra 1 – Sentenças que caracterizam uma promessa verificável (FHC I)

- Tema: Economia, Incentivos e Protecionismo
Destaque (amarelo) - Posição 398: “[Diretrizes Setoriais] ... Definição de uma política de preços adequada à estabilização da economia e à consolidação do parque produtivo do álcool combustível”.
Destaque (amarelo) - Posição 463: “O Governo Fernando Henrique proporrá emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações”.
- Tema: Cultura, Lazer, Esporte e Turismo
Destaque (amarelo) - Posição 1310: “[Diretrizes Setoriais] ... Aplicar o equivalente a 2% das receitas externas obtidas com o turismo em promoção institucional do Brasil no exterior”.
Destaque (amarelo) - Posição 1311: “Simplificar os mecanismos de concessão de vistos aos turistas estrangeiros de mercados emissores importantes”.
- Tema: Emprego e Classes Trabalhadoras
Destaque (amarelo) - Posição 1351: “Criar e consolidar um sistema público de emprego para desenvolver ações articuladas de concessão do seguro-desemprego, recolocação e treinamento do trabalhador”.
Destaque (amarelo) - Posição 1355: “Criar, no âmbito do sistema de proteção ao desempregado, 2 modalidades de assistência: a) Pagamento adiantado, e de uma só vez, das parcelas do seguro-desemprego...; b) Assistência financeira aos trabalhadores afetados por desemprego de longa duração”.

Amostra 2 – Sentenças que caracterizam uma promessa verificável (Dilma II)

- Tema: Educação
Destaque (amarelo) - Posição 333: “[Diretrizes]... a) conceder, no período 2015-2018, mais 100 mil bolsas do Ciência sem Fronteiras e vamos ainda fazer uma mudança curricular e na gestão das escolas”.
Destaque (amarelo) - Posição 336: “Criação de mais 12 milhões de vagas para cursos técnicos até 2015, na segunda fase do Pronatec-2”.
- Tema: Segurança Pública
Destaque (amarelo) - Posição 376: “Criação da academia nacional de Segurança Pública, para formação conjunta das polícias, formulação e difusão de procedimentos operacionais padronizados e formação de analistas”.

Na sequência, o Quadro 4 sintetiza a operacionalização metodológica aplicada ao banco consolidado de *Political Actions* – apresentado em uma versão mais detalhada no Apêndice A, ou em recortes orientados por eixos e domínios temáticos no Apêndice B e no Apêndice C –, no que tange à categorização temática e à classificação substantiva das iniciativas legislativas do Executivo, com base no conteúdo programático dessas proposições. Com o intuito de tornar explícito o protocolo analítico adotado, apresenta-se, a seguir, a descrição sistemática das etapas decisórias e procedimentos técnicos que fundamentaram a instrumentalização do processo.

Quadro 4 - Exemplos da categorização do banco de dados

Autor	Proposição	Ementa	Explicação	RSPSS	N-RSPSS	RSPL1	RSPL2	RSPL3	RSPL4
FHC2	MPV 95/2002	Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.704/1979, que dispõe sobre o seguro de crédito à exportação e outras providências.	desburocratização: define competência à União em recontratar instituição para operar o seguro de crédito à exportação	1	0	0	0	1	0
FHC2	MPV 94/2002	Reabre o prazo para que os Municípios que refinanciaram suas dívidas junto à União possam contratar financiamentos e empréstimos e dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.989/1995.	incentivo fiscal: permite o refinanciamento de dívidas dos municípios; prorroga isenção do IPI	0	1	0	0	1	0
FHC2	MPV 100/2002	Altera as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação, e dá outras providências.	incentivos fiscais e tributários: isenção do IPI para o setor de TI	1	0	0	0	1	0
FHC2	MPV 99/2002	Abre crédito extraordinário no valor de R\$38.064.000,00, em favor do Ministério dos Transportes, para os fins que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	0	0	0	0	1	1
FHC2	MPV 98/2002	Abre crédito extraordinário no valor de R\$ 63.180.000,00, em favor do Ministério dos Transportes, para os fins que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	0	0	0	0	1	1
FHC2	MPV 97/2002	Altera o art. 26 da MP nº 2.192-70/2001, que estabelece mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e outras providências.	minirreforma fiscal: reduz a participação financeira estadual; e define regras para privatização de instituições financeiras	1	0	0	0	1	0
FHC2	MPV 102/2002	Abre crédito extraordinário no valor de R\$36.874.206,00, em favor do Ministério da Previdência e Assistência Social, para os fins que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	0	0	0	0	1	1
FHC2	MPV 101/2002	Dispõe sobre a contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e da Contribuição para Seguridade Social - COFINS devidas pelas sociedades cooperativas em geral.	minirreforma tributária: simplifica (isenção) para constituir fundo especial	1	0	1	0	1	0
Lula1	PL 7512/2003	Prorroga a vigência da Lei nº 8.989/1995, que dispõe sobre isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, por PCD e ao transporte escolar.	incentivos fiscais e tributários: prorroga a isenção do IPI	1	0	0	0	1	0
Lula1	PL 7511/2003	Altera dispositivos da Lei nº 7.501, de 27 de junho de 1986, e dá outras providências.	reestruturação de carreiras; de cargos; e de salários e gratificações	0	0	0	0	1	0
Lula1	PL 7514/2003	Altera a Lei nº 7.070/1982, que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos que especifica.	adicional de 35% às vítimas de Talidomida	1	0	0	0	0	1
Lula1	MPV 107/2003	Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao INSS e dá outras providências.	minirreforma tributária: define novos critérios para o Refis 2 (política de parcelamento especial)	0	0	1	0	1	0
Lula1	MPV 106/2003	Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029/1990, e dá outras.	objetiva promover a execução de políticas de fomento às exportações	1	0	0	0	1	0
Lula1	MPV 105/2003	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$128.000.000,00, para o que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	0	0	0	0	1	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Manifesto, HGPE e *Political Actions*.

Legenda: RPSS = responsiva; NRSPSS = não responsiva; RSPL1 = responsável (social); RSPL2 = responsável (internacional); RSPL3 = responsável (política); RSPL4 = responsável (outras).

A etapa inicial compreendeu a coleta e sistematização da fonte de dados disponível no portal da Câmara dos Deputados, restringindo-se àquelas cuja autoria formal é atribuída ao Poder Executivo e organizadas por mandato presidencial. Esse corpus legislativo foi, então, validado e incorporado ao banco de dados central da pesquisa¹⁹⁰. A estrutura original da base contemplava variáveis descritivas fundamentais, tais como: data de apresentação da proposição, autoria, número de identificação legislativa, ementa e situação atual no trâmite legislativo.

No decurso da fase analítica, o banco foi ampliado por meio da inclusão de variáveis de natureza substantiva, destacando-se, entre elas, as colunas “Explicação” e “Promessa”, além de campos destinados à mensuração da responsividade (RPSS e NRPSS) e da responsabilidade (RSPL1 a RSPL4). A criação da variável “Explicação” decorreu da constatação empírica de que as ementas das proposições frequentemente apresentam formulações genéricas, lacunares ou pouco elucidativas¹⁹¹, dificultando uma classificação temática precisa.

Para contornar essa limitação informacional, incorporou-se à análise o conteúdo integral das proposições legislativas, com ênfase na seção de justificativa constante na versão original da proposta. A justificativa, componente estrutural obrigatório para a apresentação de projetos de lei – geralmente posicionada ao final do texto normativo –, tem por função explicitar a motivação e os objetivos que fundamentam a matéria legislativa. Tal seção, usualmente redigida pelo ministério proponente ou pela Casa Civil, articula os fundamentos técnicos, políticos e jurídicos que legitimam a apreciação da proposição no Congresso Nacional.

A literatura especializada reconhece a centralidade analítica da justificativa legislativa, concebida como artefato retórico e técnico que permite inferir a intencionalidade normativa subjacente à proposição (MAYHEW, 2005). Estudos mais recentes, alinhados a perspectiva clássica, têm contribuído de forma substantiva para o seu aprofundamento, ao demonstrar que as justificativas operam como dispositivos estratégicos de sinalização política – tanto para o público quanto para os parceiros de coalizão –, desempenhando papel central na produção da *accountability* programática (MARTIN; VANBERG, 2004; SCHWALBACH, 2019).

¹⁹⁰ Para fins de aprofundamento do parâmetro observável de distribuição temática que caracteriza a proposição legislativa do Poder Executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro, os Apêndices A, B e C apresentam os resultados empíricos da atuação normativa ao longo dos diferentes governos, organizados segundo os domínios e categorias temáticas definidos pelo Método do MARPOR.

¹⁹¹ Não há uniformidade na forma de apresentação das emendas analisadas. Enquanto algumas proposições detêm conteúdo programático detalhado, outras limitam-se a indicar dispositivos legais a serem alterados, sem explicitar os temas substantivos ou os múltiplos assuntos abrangidos pela iniciativa.

No caso brasileiro, a análise das justificativas legislativas assume relevância ainda maior diante do protagonismo do Executivo na definição da agenda legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) e da governança assentada em coalizões multipartidárias (PEREIRA; MELO, 2012). Nesse contexto, investigações recentes têm empregado sistematicamente o conteúdo das justificativas como indicador da coerência programática e da responsividade institucional no presidencialismo de coalizão¹⁹² (FERNANDES; BOLOGNESI, 2021; GREGORIO, 2024).

A decisão metodológica de incorporar a variável “Explicação” revela-se central para a robustez do processo de codificação temática, por viabilizar a triangulação entre o conteúdo da ementa, a justificativa e as categorias analíticas mobilizadas no estudo. Tal estratégia configura um procedimento metodológico robusto, que incrementa significativamente a validade interna da classificação, ao ampliar a compreensão do argumento normativo subjacente às proposições e ao mitigar os riscos de atribuições ambíguas ou equivocadas.

Em etapa subsequente, estruturou-se a coluna “Promessa”, com a inserção de *hiperlinks* que conectam cada proposição legislativa ao banco consolidado de *promessas verificáveis*, sistematizado conforme os respectivos mandatos. Tal recurso assegura a rastreabilidade e a auditabilidade das decisões operacionais, ao permitir a identificação precisa dos vínculos estabelecidos entre as iniciativas legislativas e os compromissos programáticos de campanha. A vinculação direta ao repositório de promessas eleitorais identificado facilita a verificação empírica de casos específicos e, sobretudo em contextos de maior escrutínio analítico, revela-se particularmente útil para exercícios de validação externa do banco por especialistas e na replicabilidade metodológica da base empírica.

A partir da base de dados estruturada, procedeu-se à mensuração da responsividade governamental. A classificação de uma proposição legislativa como responsiva – codificada com o valor [1] na coluna “RPSS” – foi atribuída sempre que se identificou correspondência substantiva entre o conteúdo normativo da iniciativa e uma promessa previamente registrada. Na ausência de tal convergência, atribuiu-se o valor [0], classificando-a como não responsiva. Com o aprofundamento da análise empírica, introduziu-se uma categoria adicional: “NRPSS” (não responsiva sob constrangimento estrutural), destinada a abarcar contextos excepcionais

¹⁹² Para um debate sobre a importância da justificativa legislativa na análise do conteúdo normativo, ver: Rasch (2000) – a justificativa opera como parte do processo deliberativo; Mayhew (2005) – a justificativa aparece como forma de *credit claiming*; Pereira e Melo (2012) – a justificativa é entendida como ferramentas de sinalização para atores legislativos e para a sociedade; e Fernandes e Bolognesi (2021) – reconhecem as justificativas como fontes primárias para a identificação de intenções normativas.

que justificam a atuação do Poder Executivo à revelia de compromissos prévios, como crises econômicas severas, pandemias ou desastres naturais de grande escala¹⁹³.

No que se refere à classificação segundo os critérios de responsabilidade governamental, o procedimento analítico buscou aprofundar a qualificação substantiva das políticas públicas efetivamente patrocinadas pelo Executivo. Cada iniciativa legislativa foi avaliada à luz de quatro dimensões operacionais de responsabilidade – representadas pelas colunas RSPL1, RSPL2, RSPL3 e RSPL4. A partir das definições previamente estabelecidas, atribuiu-se o valor [1] a cada proposição que apresentasse aderência ao conceito operacional correspondente; em caso contrário, registrou-se o valor [0] na respectiva dimensão.

Esse modelo permitiu identificar as múltiplas camadas de responsabilidade atribuídas a uma mesma ação legislativa, permitindo que determinada proposição seja simultaneamente classificada como socialmente responsável (RSPL1) e orientada ao cumprimento de exigências internacionais (RSPL3) – como nos casos de programas de transferência de renda condicionada, cuja justificativa articula objetivos de equidade social à adesão a metas definidas em acordos multilaterais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

De forma análoga, medidas que visam à digitalização de serviços públicos ou à reforma da gestão tributária podem ser compreendidas como instrumentos de inovação institucional (RSPL3), ao mesmo tempo em que atendem a recomendações de órgãos como o Banco Mundial ou a OCDE (RSPL4), evidenciando vínculos com o que literatura especializada denomina “*accountability* internacional” (MOSCHELLA, 2010).

6.2 Etapas de operacionalização e categorização normativa

A codificação das *Political Actions* a partir de dimensões analíticas sobrepostas permite apreender a complexidade normativa subjacente às iniciativas legislativas do Poder Executivo. Essa abordagem parte do reconhecimento de que tais medidas não constituem meras expressões do cumprimento das promessas eleitorais, mas resultam também de condicionantes de ordem institucional, por interesses estratégicos domésticos e de exigências normativas transnacionais. Tal concepção encontra respaldo na literatura consolidada que concebe a ação governamental como produto de múltiplas racionalidades políticas (HALL, 1993; RADAELLI, 2000; KATZ; MAIR, 2018; MÜLLER, 2019; POWELL, 2020), conferindo robustez à análise do conteúdo programático das políticas estatais e ampliando validade explicativa do modelo proposto.

¹⁹³ Concebeu-se a categoria NRPSS para contemplar conjunturas extraordinárias que exigem ações imediatas e alheias à agenda anunciada. Tal perspectiva alinha-se a modelos voltados à mensuração da responsividade em contextos de instabilidade e disrupção institucional (STOKES, 2001; SHAPIRO *et al.*, 2009; ACKERMAN, 2020).

A etapa metodológica subsequente, dedicada ao tratamento estatístico dos dados, requer, para além da aplicação de diretrizes operacionais previamente delineadas, a incorporação de indicadores analíticos derivados da literatura especializada sobre coalizões e comportamento político. Entre os parâmetros selecionados, destacam-se o Índice de Coalescência da Coalizão (ICC) e o Índice de Heterogeneidade da Coalizão (IHC), cuja operacionalização permite aferir, respectivamente, a proporcionalidade na distribuição de poder político e institucional entre os membros da coalizão governamental e a extensão de sua diversidade ideológica. A construção detalhada desses indicadores será apresentada nas seções seguintes.

6.2.1 *Indicadores de responsividade e responsabilidade*

As iniciativas legislativas apresentadas pelo gabinete presidencial durante a gestão do seu respectivo mandato foram classificadas segundo dois eixos normativos complementares: *responsividade e responsabilidade*. A primeira variável foi operacionalizada para aferir o grau de aderência da ação legislativa às promessas eleitorais verificáveis; a segunda, dedica-se a mensurar a compatibilidade da proposição política com padrões normativos de *accountability*, legitimidade institucional e congruência programática.

A variável dependente *responsabilidade* é do tipo categórica nominal, e assume o valor [1] quando a ação do Executivo atende a pelo menos um dos quatro critérios estabelecidos¹⁹⁴:

1. *Responsabilidade social (de Estado)*: refere-se ao imperativo de o governo responder a demandas estruturais de longo prazo da sociedade e do Estado. Contempla políticas voltadas à promoção do bem-estar coletivo, à equidade social e à sustentabilidade¹⁹⁵.
2. *Responsabilidade internacional*: relaciona-se ao atendimento de regras, imperativos normativos e compromissos assumidos no âmbito da comunidade internacional (pactos, tratados, acordos multilaterais). Envolve conformidade normativa a recomendações de organismos internacionais ou a pressões de atores externos¹⁹⁶.

¹⁹⁴ A literatura internacional sobre representação política identifica um conjunto de fatores que condicionam a ação governamental responsável ao longo do mandato, permitindo decompor o conceito de responsabilidade política em três dimensões analíticas centrais: social, internacional, fiscal e políticas de contenção de adversidades.

¹⁹⁵ Para mais, ver, entre outros: Lijphart (1999); Di Tella *et al.* (2003); Powell (2004a, 2004b, 2005); Manin, Przeworski e Stokes (2006); Anderson e Singer (2008); Kang e Powell (2010); Bardi, Bartolini e Treschel (2014a, 2014b); Morlino e Quaranta (2014); Russo e Cotta (2020).

¹⁹⁶ Para mais, ver, entre outros: Powell (2009); Kim, Powell e Fording (2010); Kriesi *et al.* (2013); Mair (2014); Bardi, Bartolini e Treschel (2014a); Mansbridge e Mair (2014); Katz (2020); Lefkofridi e Nezi (2020); Karremans e Lefkofridi (2020); Naurin *et al.* (2020); Thomson (2020).

3. *Responsabilidade política e fiscal*: abrange mecanismos de *accountability* horizontal e critérios de prudência institucional associados à legalidade administrativa. Fundamenta-se na exigência de que o governo deve atuar com transparência, consistência normativa e respeito ao arcabouço legal vigente¹⁹⁷.
4. *Outras responsabilidades (de governo)*: categoria residual que contempla iniciativas do Executivo que, embora não se enquadrem plenamente nos critérios anteriores, revelam elementos de racionalidade política e administrativa compatível com padrões ampliados de responsabilidade pública.

A incorporação da categoria analítica “*outras responsabilidades*” encontra respaldo teórico nas contribuições de Katz e Mair (2018), Katz (2020) e Müller (2022), que defendem a necessidade de ampliar os marcos interpretativos da ação governamental para além da lógica estrita da previsibilidade programática. A governança responsável, no contexto contemporâneo, envolve iniciativas políticas de caráter reativo e racional que, embora não derivem de acordos e compromissos previamente estabelecidos, emergem como respostas inadiáveis a imperativos conjunturais. Tais ações, frequentemente orientadas por constrangimentos sistêmicos, cumprem funções estratégicas de estabilização macroeconômica, gestão de crises e preservação da coesão sociopolítica, constituindo, portanto, uma dimensão determinante da atuação governamental em contextos decisórios complexos (GREGORIO, 2024).

Ainda que determinada iniciativa denote funcionalidade estratégica ou política, ações que não podem ser associadas a nenhuma das categorias predefinidas¹⁹⁸ são codificadas com o valor [0]. Esse procedimento indica, além da ausência de aderência às dimensões normativas, um padrão de comportamento potencialmente orientado à defesa de interesses particulares ou a preferências específicas da legenda e de seu eleitorado. A variável *responsividade*, por sua vez, é também nominal e assume o valor [1] quando a proposta normativa corresponde a pelo menos uma das promessas registradas no banco de *promessas verificáveis*; recebendo o valor [0] nos casos em que essa correspondência não se verifica.

Importa salientar que *responsabilidade* e *responsividade* são categorias analiticamente independentes, de modo que uma mesma proposição possa ser simultaneamente classificada como responsiva e responsável. Para contemplar propostas que não se enquadram em nenhuma

¹⁹⁷ Para mais, ver, entre outros: Birch (1964); Almond e Powell (1966); Sartori (1976); Norris (1999, 2020); Manin, Przeworski e Stokes (2006); Mansbridge (2003); Almond *et al.* (2004); Morlino (2011); Powell, Dalton e Strom (2015); Duval e Pétry (2019); Lefkofridi e Nezi (2020); Karremans e Lefkofridi (2018, 2020).

¹⁹⁸ Destaca-se que as subdimensões de *responsabilidade* constituem categorias nominais não excludentes e, assim, a codificação com valor [0;1] configura parâmetro recorrente na classificação de cada subcategoria normativa.

dessas categorias, introduziu-se a variável “*outras*”, utilizada exclusivamente para codificar ações que obtenham valor [0] em ambas as dimensões – isto é, iniciativas que não podem ser classificadas nem como responsivas, nem como responsáveis. Esta variável, sim, apresenta caráter excludente em relação às demais. A reincidência destes casos merece atenção analítica, pois pode sinalizar não apenas desvios em relação aos princípios normativos de *responsividade* e *responsabilidade*, mas também potenciais retrocessos em padrões de governança democrática e, em situações extremas, indícios de ruptura com arranjos consolidados de prestação de contas e orientação programática.

A modelagem estatística empregada consiste em contabilizar, para cada mês, o número total de ações responsáveis (**Modelo 1 – M1**) e o número total de ações responsivas (**Modelo 2 – M2**). Tais valores são tratados como variáveis discretas, admitidas em escala de frequência. Foram incorporadas ao modelo variáveis independentes e de controle relativas à composição da coalizão, ao tempo de mandato e a indicadores macroeconômicos, com o objetivo de testar hipóteses sobre o impacto desses fatores na produção normativa do Executivo e identificar padrões longitudinais em diferentes configurações político-institucionais.

A análise estatística foi conduzida por meio de dois modelos de regressão do tipo *Binomial Negativa*, implementados no *software* STATA, apropriados ao tratamento de dados de contagem inteiros. Em estatística e econometria, o modelo é especialmente adequado para estimativas cuja variável dependente expressa o número de eventos – ações legislativas, no caso – em unidade de tempo definida (mensal). A escolha metodológica é amplamente respaldada pela literatura, como exemplificado por Rogowski (2019), que emprega modelos de contagem para analisar a relação entre o número de *Executive Orders* emitidas pelo chefe do Executivo dos EUA e variações observáveis na opinião pública.

Testes alternativos foram realizados com os modelos *Poisson* e *Zero-Inflate* (ZIP). O Quadro 5 sintetiza a estrutura analítica do modelo, especificando o nível de mensuração das variáveis dependentes, independentes e de controles utilizadas.

Quadro 5 - Modelo explicativo das posições presidenciais

Variável		Tipo	Modelo (M) Hipótese (H)	Descrição
Responsabilidade	Dependente	Discreta	M1	Total de ações responsáveis no mês
Responsividade	Dependente	Discreta	M2	Total de ações responsivas no mês
Início do Mandato	Independente	Nominal	M1.H1 M2.H2	Assume o valor 1 nos primeiros três meses do mandato e o valor 0 no restante do mandato.
Coalescência da Coalizão (ICC)	Independente	Contínua	M1.H3 M2.H4	Proporcionalidade do gabinete da coalizão presidencial

Índice de Heterogeneidade da Coalizão (IHC)	Independente	Contínua	M2.H5	Índice de heterogeneidade da coalizão no mês.
Presidente	Controle	Nominal	M1 e M2	Nome do presidente
Partido	Controle	Nominal	M1 e M2	Nome do partido
PIB mensal	Independente	Contínua	M1 e M2	Valor* em milhões de reais
IPCA mensal	Independente	Contínua	M1 e M2	Valor mensal do IPCA (IBGE, 2024)
Primeiro Mandato	Controle	Nominal	M1 e M2	Diferenciação entre os mandatos**
Aprovação Presidencial	Independente	Contínua	M1 e M2	Taxa de aprovação (ótimo/bom) no mês***
Eleição Presidencial	Controle	Nominal	M1 e M2	Diferenciação entre o ano do mandato****

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Federal (2022) e IBGE (2024).

* O valor mensal do PIB é calculado oficialmente no Brasil pelo IBGE, divulgado com frequência trimestral, ao passo que várias informações econômicas compiladas pelo BC são mensais.

** Valor 1 para Primeiro Mandato e Valor 0 para Segundo Mandato.

*** Em caso de 2 ou mais pesquisas no mês, uma média foi aplicada; para meses cujas pesquisas não foram realizadas tomou-se como referência a última pesquisa divulgada.

**** Valor 1 se é ano de eleição presidencial e Valor 0 se não é.

A exposição do modelo explicativo contribui significativamente para o aprimoramento da definição conceitual e metodológica das variáveis operacionalizadas na pesquisa, seja no que se refere às suas funções analíticas, ao nível de mensuração adotado no desenho inferencial ou à sua estrutura lógico-descritiva. Tal sistematização confere maior transparência e rigor ao desenho empírico, fortalecendo a robustez analítica e a replicabilidade da investigação.

No tocante à mensuração empírica dos níveis de proporcionalidade e heterogeneidade ideológica das coalizões presidenciais, utilizaram-se dois indicadores consagrados na literatura: o Índice de Coalescência da Coalizão (ICC) e o Índice de Heterogeneidade da Coalizão (IHC) – cujas definições operacionais e critérios de cálculo serão detalhados na subseção seguinte.

6.2.2 Índices de proporcionalidade (ICC) e de heterogeneidade (IHC) da coalizão

A mensuração do Índice de Coalescência e do Índice de Heterogeneidade da Coalizão – ICC e IHC, respectivamente – apoia-se em referenciais consagrados na literatura sobre formação e funcionamento de gabinetes ministeriais em sistemas multipartidários¹⁹⁹ (IPEA, 2025). A estimação do ICC segue o método originalmente proposto por Amorim Neto (2006, 2016), segundo a qual a distribuição de recursos e recompensas entre os partidos da coalizão se expressa efetivamente na alocação proporcional dos ministérios entre os parceiros governistas (COUTO; ALBALA, 2023). Já a construção do IHC deriva da matriz teórico-metodológica de

¹⁹⁹ O interesse analítico pela composição partidária do gabinete ministerial justifica-se em virtude da constatação empírica que a reconhece como variável explicativa central do desempenho legislativo do Executivo, inclusive em regimes presidenciais (AMORIM NETO, 2006; BATISTA, 2018). Para fins de mensuração, adota-se o referencial metodológico sistematizado pelo IPEA na obra *Atlas do Estado Brasileiro* (ALMEIDA, 2021), que oferece uma definição normativa e operacional da formação dos gabinetes ao longo dos mandatos presidenciais. Em particular, o estudo desenvolve de reconstrução histórica da configuração partidária dos ministérios, com base em modelos e métricas consolidadas para o cálculo do ICC e IHC dos governos eleitos desde o período pós-Redemocratização.

Laver e Shepsle (1991), amplamente empregada em estudos comparados posteriores – em especial, os conduzidos por Raile, Pereira e Power (2011) – para captar a dispersão ideológico-programática das coalizões ao longo do tempo.

O ICC permite aferir o grau de dependência do Executivo em relação aos partidos que compõem o gabinete ministerial, indicando o nível de convergência entre o partido presidencial e as legendas que detêm controle sobre as pastas estratégicas do governo. Sua operacionalização contempla os seguintes parâmetros:

Quadro 6 - Características estruturais do Índice de Coalescência da Coalizão (ICC)

ICC	Diretrizes
Definição	Razão entre o número de ministérios ocupados por partidos da coalizão – inclusive aqueles tradicionalmente controlados por forças centristas – e o total de pastas existentes no período em análise.
Procedimento	Levantamento mensal da composição ministerial, com atribuição proporcional de peso com base na distribuição partidária das cadeiras. O índice varia de 0 (ausência da coalizão no Executivo) a 1 (ocupação integral dos ministérios pela coalizão).
Hipótese	H3 (Modelo 1): Quanto maior o ICC, maior a frequência de ações responsáveis, em função de maior capacidade de coordenação política intraexecutiva.

Fonte: Elaboração própria a partir de Amorim Neto (2016) e Almeida (2021).

O IHC, por sua medida, captura o grau de diversidade ideológica interna das coalizões governamentais, mensurando a amplitude do espectro programático representado no gabinete presidencial. Fundamentado em Laver e Shepsle (1991), o índice considera a distância média (dispersão) entre os posicionamentos ideológicos das legendas, permitindo avaliar o grau de complexidade associado à acomodação de preferências programáticas divergentes manifestadas no núcleo agenda governamental. Sua operacionalização observou as seguintes diretrizes:

Quadro 7 - Características estruturais do Índice de Heterogeneidade da Coalizão (IHC)

IHC	Diretrizes
Definição	Grau de dispersão ideológico-programática das coalizões, medido pela distância entre os posicionamentos partidários no espectro político.
Procedimento	Elaboração de matriz de distâncias ideológicas contínuas (0 = identidade ideológica; 1 = máxima divergência. O índice resulta da média ponderada das distâncias em cada mês do mandato.
Hipótese	H5 (Modelo 2): Quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maior a incidência de ações responsivas, em virtude da necessidade de acomodar preferências programáticas plurais.

Fonte: Elaboração própria a partir de Maciel, Alarcon e Gimenes (2017) e Power e Zucco (2023).

Em síntese, os dois indicadores fornecem bases empíricas robustas e complementares à análise da coalizão governista e da dinâmica legislativa: o ICC reflete o grau interdependência institucional entre Executivo e base partidária, enquanto o IHC expressa a heterogeneidade programática que condiciona o processo decisório e a implementação de políticas públicas no presidencialismo de coalizão brasileiro (SANTOS; VIEIRA, 2013; IANONI, 2017).

A construção dos índices recorreu aos registros oficiais publicados pela Casa Civil e ao banco legislativo da Câmara dos Deputados (2024), complementados por bases especializadas em comportamento partidário, amplamente disponíveis para consulta pública, sendo: (i) o ICC coletado junto ao repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁰⁰; e (ii) o IHC, estimado a partir do portfólio longitudinal de posições ideológicas dos partidos brasileiros – inicialmente desenvolvido por Cesar Zucco e Timothy Power, com base em dados históricos e replicáveis, e posteriormente ampliado por meio de colaborações com outros especialistas (POWER; ZUCCO, 2009, 2011, 2012; ZUCCO; BATISTA; POWER, 2019)²⁰¹.

Os valores mensais aferidos para ICC e IHC foram organizados em painéis temporais, sendo posteriormente integrados ao banco consolidado de *Political Actions*. Em conformidade com diretrizes e procedimentos metodológicos da pesquisa, as análises estatísticas subsequentes foram realizadas no *software* STATA. A incorporação dos indicadores ao modelo explicativo possibilita capturar dimensões institucionais e conjunturais fundamentais para compreender o processo de vinculação representativa – tanto no que se refere à capacidade de governabilidade do Executivo quanto aos constrangimentos programáticos impostos pela composição, dinâmica e estrutura interna das coalizões de governo no Brasil.

6.3 Modelo econométrico e técnicas estatísticas empregadas

A análise da relação entre a atuação presidencial, a composição da coalizão de governo e o tempo de mandato apoia-se em dados longitudinais referentes ao período de 1995 a 2022, abrangendo os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC I e II), Luiz Inácio Lula da Silva (LULA I e II), Dilma Rousseff (DILMA I e II), Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro. Para esse fim, foram estimados seis modelos econométricos, cujas variáveis dependentes captam, em diferentes níveis de agregação, a emissão de *Political Actions* por parte do Poder Executivo.

²⁰⁰ Para detalhamento acerca dos parâmetros e dos valores de referência adotados para ICC e IHC, recomenda-se consulta à “Nota Técnica” desenvolvida pelo IPEA (ALMEIDA, 2021), disponível para acesso público em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/artigo/20/gabinetes-ministeriais-da-nova-republica-1985-2020-cargos-composio-partidria-e-mudanaoracao>.

²⁰¹ Recorreu-se à base empírica da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLP), coletada junto ao repositório de dados do Instituto para Ciências Sociais da Universidade de Harvard (IQSS); nos referimos, neste estudo, à última edição do projeto (POWER; ZUCCO, 2023).

O Modelo 1 utiliza como variável dependente o número de ações responsivas emitidas no mês (t); no Modelo 2 a variável dependente corresponde ao número de ações responsáveis no mesmo intervalo de tempo. Os Modelos 3 a 6 desagregam a dimensão *responsabilidade* em quatro subcategorias analíticas, de modo que cada modelo toma como variável dependente o número de ações responsáveis de um tipo específico no mês (t). Cada regressão subsequente operacionaliza, assim, uma dessas categorias como variável discreta de contagem.

O banco de dados compreende 337 observações mensais²⁰², cobrindo integralmente o período presidencial analisado. Ao todo, foram identificadas 2348 proposições legislativas do Executivo, das quais 1110 classificadas como medidas responsivas e 1881 codificadas como iniciativas responsáveis. Como essas dimensões não são mutuamente excludentes, uma mesma proposição pode integrar simultaneamente ambas as categorias analíticas, justificando o uso de modelagens independentes para cada dimensão normativa.

Considerando que as duas variáveis dependentes são do tipo *count* e expressam valores inteiros, diferentes modelos econométricos de regressão foram inicialmente testados a fim de avaliar sua adequação estatística²⁰³. A Tabela 2 apresenta a distribuição de frequência das ações responsivas e responsáveis – Modelos 1 e 2 – no período analisado.

Tabela 2 - Distribuição das ações responsivas e responsáveis (1995-2022)

Número de ações governamentais	Responsiva		Responsável	
	Frequência (mensal)	Percentual (%)	Frequência (mensal)	Percentual (%)
0	33	9,79	6	1,78
1	63	18,69	21	6,23
2	59	17,51	42	12,46
3	53	15,73	50	14,84
4	41	12,17	46	13,65
5	24	7,12	34	10,09
6	30	8,90	40	11,87
7	11	3,26	27	8,01
8	10	2,97	16	4,75
9	4	1,19	11	3,26
10	4	1,19	6	1,78
11	2	0,59	11	3,26
12	1	0,30	7	2,08

²⁰² O mês de maio de 2016 está duplicado, separando ações editadas por Dilma Rousseff e Michel Temer.

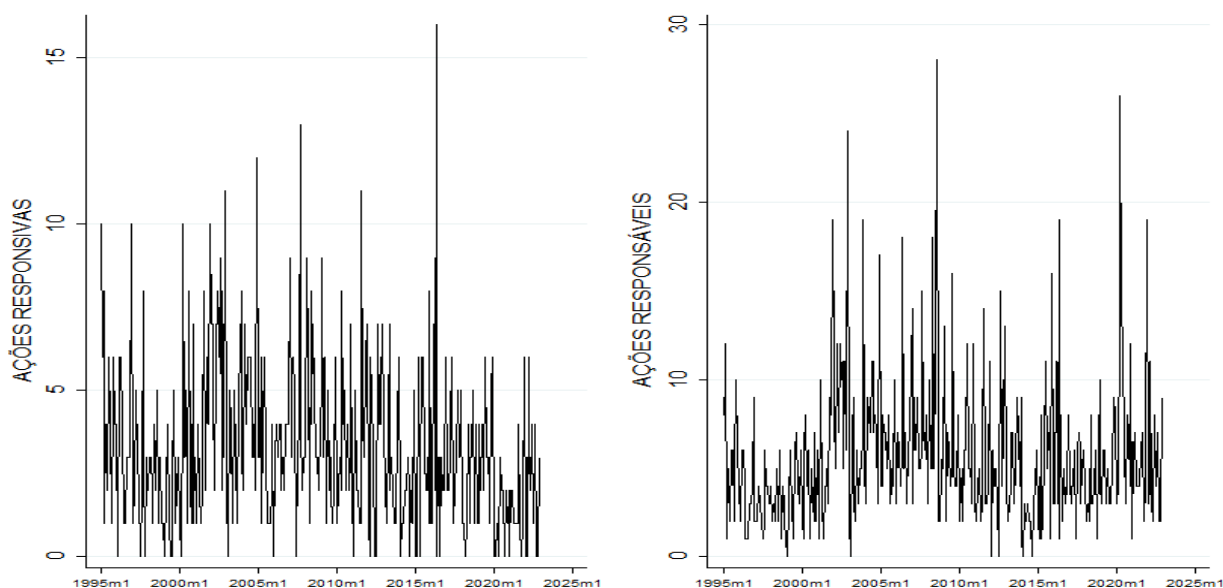
²⁰³ A adoção de abordagens distintas para cada dimensão se justifica pela natureza analiticamente autônoma das variáveis, cuja sobreposição não implica necessariamente em equivalência funcional, mas representa, a princípio, dinâmicas distintas da atuação presidencial.

13	1	0,30	2	0,59
14	0	0	4	1,19
15	0	0	2	0,59
16	1	0,30	2	0,59
17	0	0	1	0,30
18	0	0	2	0,59
19	0	0	4	1,19
24	0	0	1	0,30
26	0	0	1	0,30
28	0	0	1	0,30
Total	337	100,00	337	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

A análise gráfica das séries temporais – sintetizada no Gráfico 1 – revelou flutuações irregulares ao longo do tempo, com ocorrência de valores extremos e picos descontínuos, sugerindo a presença de superdispersão.

Gráfico 1 - Número de ações responsivas e responsáveis (1995-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

O diagnóstico do parâmetro de superdispersão foi confirmado por meio da razão entre variância empírica e média observada (s^2/μ), cujo valor observado é superior a 1 em todos os modelos. Tal evidência reforça a inadequação do modelo de regressão *Poisson* tradicional, que assume igualdade entre média e variância e, portanto, não captura a variabilidade observada. Modelos alternativos, com abordagens estatísticas mais sofisticadas – particularmente o modelo

Binomial Negativo (NB) –, que incorporam explicitamente a superdispersão, mostram-se mais apropriados para representar a estrutura estatística dos dados (LONG; FREESE, 2014).

Adicionalmente, foram realizados testes de bondade de ajuste (*Deviance* e *Pearson*), que revelaram valores estatisticamente significativos ($p < 0,05$), corroborando a inadequação do modelo *Poisson*. Conforme demonstra a Tabela 3, que retrata as estatísticas descritivas das variáveis, a razão entre variância e média (s^2/μ) é superior a 1 em todos os modelos.

Tabela 3 - Estatísticas descritivas das variáveis dependentes para cada modelo

Variável	Modelo	Observações	Média (μ)	Variância (s^2)	Desvio-Padrão	s^2/μ	Min	Max
Responsiva	1	337	3,264	6,653	2,579	2,038	0	16
Responsável	2	337	5,582	17,393	4,17	3,116	0	28
Social	3	337	2,291	7,016	2,649	3,063	0	24
Internacional	4	337	0,457	0,576	0,759	1,261	0	6
Política e Fiscal	5	337	5,205	17,419	4,174	3,347	0	28
Outras	6	337	2,682	8,878	2,980	3,310	0	26

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

A desagregação da variável *responsabilidade*, por sua vez, revelou um desafio empírico adicional: a elevada presença de valores nulos²⁰⁴ em determinadas subcategorias. No caso do Modelo 4 (*responsabilidade internacional*), por exemplo, aproximadamente 2/3 da amostra apresentaram observações classificadas com valor zero. A Tabela 4 sintetiza a distribuição de zeros entre as variáveis dependentes nos seis modelos estimados.

Tabela 4 - Frequência de valores zero nas variáveis dependentes

Modelo	Tipos de responsabilidade	Frequência (mensal)	Percentual (%)
1	Responsividade	33	9,79
2	Responsabilidade	6	1,78
3	Social	85	25,22
4	Internacional	221	65,58
5	Política e Fiscal	13	3,86
6	Outras	61	18,10

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Diante da combinação entre superdispersão e inflação de valores zeros, procedeu-se à comparação entre diferentes especificações de regressão para dados de contagem: *Poisson*, Binomial Negativo (NB), *Zero-Inflated Poisson* (ZIP) e *Zero-Inflated Negative Binomial*

²⁰⁴ A ocorrência de valores nulos (zero) em uma variável dependente discreta pode indicar a necessidade de um modelo analítico complementar, que considere a incorporação dessa característica (KING, 1998).

(ZINB). A avaliação conjunta dos coeficientes estimados, bem como dos critérios de ajuste estatístico e da estabilidade do modelo, indicou desempenho superior do modelo Binomial Negativo (NB). Nos modelos *Zero-Inflated* (ZIP e ZINB), os parâmetros associados ao processo gerador de zeros mostraram-se instáveis e estatisticamente não significativos, reforçando a opção pela modelagem NB.

A especificação formal dos modelos NB segue a função típica para dados de contagem:

$$Y_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^8 \beta_i + \sum_{j=1}^5 \theta_j d_{partidoj} + \sum_{k=1}^5 \delta_k d_{presidentek} + \varepsilon_t$$

Onde:

Y_t é a variável dependente²⁰⁵;

α_0 é a constante;

$\sum_{i=1}^8 \beta_i$ representa a soma dos coeficientes das variáveis independentes;

$\sum_{j=1}^5 \theta_j d_{partidoj} + \sum_{k=1}^5 \delta_k d_{presidentek}$ representa a soma dos coeficientes dos *dummies* das variáveis de controle;

ε_t é o termo de erro aleatório.

As variáveis explicativas foram concebidas para captar o impacto do tempo de mandato, da composição da coalizão governista e de fatores contextuais sobre a propensão do Executivo em privilegiar uma agenda programática específica – orientanda à responsabilidade ou à responsividade governamental. A despeito, foram incluídas variáveis de controle para os efeitos fixos de *presidente* e *partido*. Considerando que o período do mandato é um importante preditor para a implementação seletiva de ações responsivas ou responsáveis, as dinâmicas temporais foram operacionalizadas por meio das variáveis *honeymoon*, *mandato* e *ano eleitoral*, conforme descrito no Quadro 8.

Quadro 8 - Descrição das variáveis de tempo de mandato

Variável	Código	Tipo	Descrição
Início do Mandato	HONEYMOON	Nominal	Valor 1 nos primeiros três meses de mandato presidencial; valor 0 no restante do mandato. O valor 1 não se aplica ao início do Governo Temer.
Primeiro Mandato	MANDATO	Nominal	Valor 1 para o primeiro mandato; valor 0 para o segundo mandato.
Eleição Presidencial	ELEIÇÃO	Nominal	Indica valor 1 se é ano de eleição presidencial; e valor 0 se não é.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

²⁰⁵ No Modelo 1 Y_t é *responsividade* e no Modelo 2 é *responsabilidade*. Nos demais modelos, a variável dependente é *responsabilidade social* (Modelo 3), *responsabilidade internacional* (Modelo 4), *responsabilidade política e fiscal* (Modelo 5) e *outras responsabilidades* (Modelo 6).

O início do mandato presidencial é caracterizado, classicamente, por um capital político ampliado, manifestado tanto em apoio popular quanto em deferência institucional por parte do legislativo – conjuntura que tende a expandir a margem de atuação do governo recém-eleito (NEUSTADT, 1990). Essa condição favorece, em tese, a emissão de ações responsivas à agenda programática apresentada durante a campanha. No entanto, a elevada visibilidade das promessas eleitorais, combinada às disputas em torno da viabilidade e prioridade das políticas públicas, impõem importantes restrições à sua imediata implementação pelo Poder Executivo (THOMSON; BRANDENBURG, 2018).

Estudos recentes sobre o cumprimento de promessas têm corroborado essa perspectiva, ao demonstrar que as questões mais centrais da competição eleitoral tendem a enfrentar maiores obstáculos para sua concretização no início do governo (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019). De fato, a literatura especializada indica ainda que o engajamento responsivo é mais pronunciado nos primeiros meses do mandato (THOMSON, 2001; FAGAN, 2018), mas tende a declinar ao longo do ciclo governamental (BORN SCHIER, 2019), à medida que as pressões institucionais e os custos de transação associados à revisão de compromissos previamente assumidos se elevam (MÜLLER, 2020; KATZ, 2020).

Além disso, fatores como a diminuição da cobertura midiática, o declínio da atenção pública (EZROW; HELLWIG, 2014), bem como a intensificação das exigências institucionais e operacionais associadas à gestão da máquina estatal (THOMASSEN; SCHMIDT, 1997; DAMHUIS; KARREMANS, 2017), contribuem para o progressivo estreitamento da margem decisória do governo. Esse padrão reforça a hipótese de uma trajetória descendente da responsividade ao longo do ciclo presidencial (ROSE; DAVIES, 1994).

À luz dessas evidências empíricas e, sobretudo, tendo em vista os constrangimentos estruturais que os compromissos firmados ao longo do mandato impõem à capacidade de instrumentalização das agendas governamentais, delineiam-se as seguintes **hipóteses**:

***H1:** O número de ações responsáveis tende a aumentar após os três primeiros meses do mandato.*

***H2:** O número de ações responsivas tende a aumentar durante os três primeiros meses do mandato.*

Seguindo as contribuições de Canes-Wrone and Shotts (2004) e Rogowski (2023), foram incorporadas variáveis explicativas voltadas à análise dos efeitos institucionais do ciclo presidencial, conforme a indicação de *primeiro mandato* e de *ano de eleição presidencial*. Ademais, a influência da coalizão governista sobre a iniciativa legislativa do Executivo foi

mensurada por meio dos indicadores ICC e IHC, operacionalizados conforme os parâmetros no Quadro 9.

Quadro 9 - Descrição das variáveis ICC e IHC

Variável	Código	Tipo	Descrição empírica
Índice de Coalescência da Coalizão	ICC	Contínua	Grau de alinhamento dos partidos na coalizão governista, considerando a distribuição proporcional de ministérios com base no tamanho das bancadas no Legislativo, contabilizada conforme o mês de referência.
Índice de Heterogeneidade da Coalizão	IHC	Contínua	Reflete a diversidade interna da coalizão, calculado conforme a composição da coalizão – distribuição de Ministérios, o peso dos partidos e suas diferenças ideológicas – no mês de referência.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

A literatura dedicada à investigação do presidencialismo multipartidário brasileiro tem reiterado que a composição das coalizões governamentais exerce influência decisiva sobre os padrões de governabilidade e a capacidade de coordenação do Executivo (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MELO, 2012; MELO; PEREIRA, 2013). Ainda que coalizões mais amplas tendam a garantir maior estabilidade, elas elevam os custos de controle e acomodação interpartidária, ao multiplicar os atores com poder de veto e as clivagens programáticas internas (BATISTA, 2014; FREITAS, 2016).

Além disso, a continuidade de programas herdados de administrações anteriores impõe constrangimentos adicionais à responsividade (PEREIRA; MELO, 2015), em função da rigidez das políticas já institucionalizadas (ROSE; DAVIES, 1994). No entanto, conforme argumentam Limongi e Figueiredo (2017), modificações contempladas ao longo da tramitação legislativa podem aprimorar substancialmente os projetos normativos originais.

Em contrapartida, uma coalizão organizada de maneira proporcional – expressa pela alocação de ministérios conforme os pesos parlamentares – contribui para a governabilidade e para a redução de medidas unilaterais do Poder Executivo, como defende Amorim Neto (2006). Thomson (2001) demonstrou que rearranjos na composição do gabinete, bem como a existência de compromissos intra-coalizão, exercem impacto significativo sobre a implementação de promessas e a conformação da agenda pública ao longo do tempo. Especificamente no caso brasileiro, Bertholini e Pereira (2017) identificam três dimensões centrais para o desempenho das coalizões: o tamanho da base aliada, o grau de heterogeneidade ideológica e a distribuição proporcional de poder entre os parceiros da coalizão.

Diante disso, a compreensão dos efeitos da formação de coalizões multipartidárias sobre o comportamento do Executivo, considerando os custos de coordenação interna, impõe uma análise da forma como variáveis estruturais da coalizão influenciam a distribuição entre ações responsivas e responsáveis. Considerando que tanto a ampliação da coalizão quanto sua dispersão ideológica podem reconfigurar os incentivos para a coordenação política e a responsividade programática, formulam-se as seguintes **hipóteses**:

***H3:** O número de ações responsáveis tende a aumentar à medida que a coalizão é ampliada.*

***H4:** O número de ações responsivas tende a diminuir à medida que a coalizão é ampliada.*

***H5:** O número de ações responsivas tende a diminuir à medida que a heterogeneidade ideológica aumenta.*

Além das variáveis institucionais e temporais, o modelo analítico também incorporou variáveis de natureza contextual, que buscam capturar as condições estruturais que incidem sobre a atuação presidencial. Nesse sentido, foram incluídas medidas de avaliação pública do governo (*aprovação presidencial*) e indicadores econômicos mensais (*PIB e IPCA*), conforme detalhado no Quadro 10.

Quadro 10 - Descrição das variáveis de contexto político-econômico

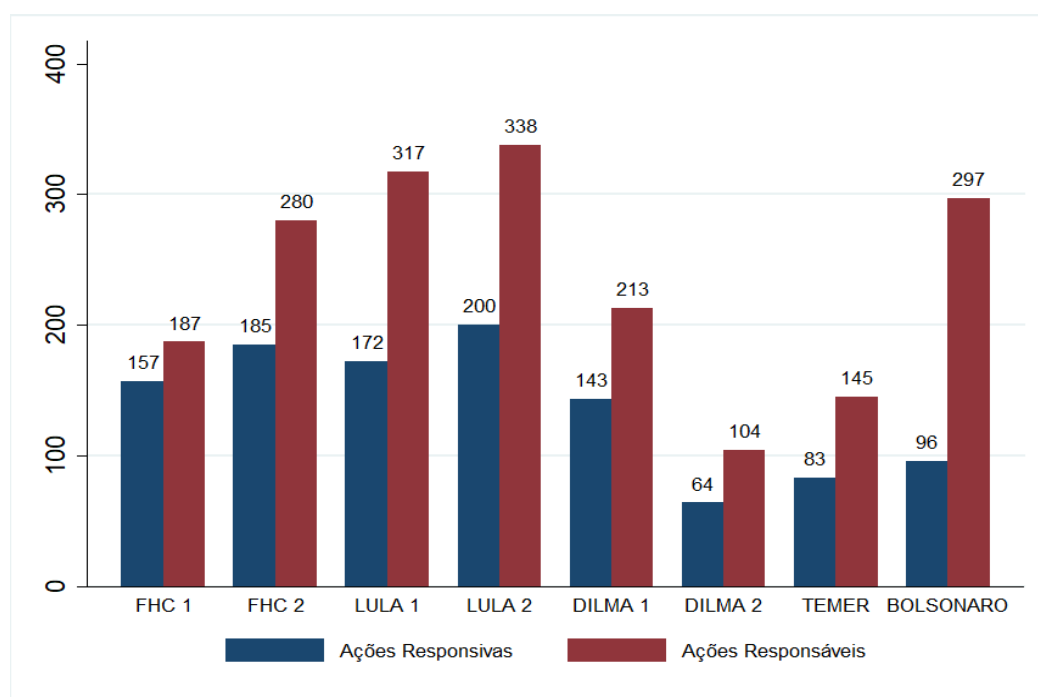
Variável	Código	Tipo	Descrição
Avaliação Pública do Governo	APROVAÇÃO PRESIDENCIAL	Contínua	Taxa mensal de aprovação presidencial (ótimo/bom), obtida a partir de pesquisas DataFolha.
Crescimento Econômico	PIBm	Contínua	Variação mensal do Produto Interno Bruto, em milhões de reais. Fonte: IPEA.
Inflação	IPCAm	Contínua	Variação mensal do Índice de Preços ao Consumidor Amplo. Fonte: IBGE.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

7 RESULTADOS EMPÍRICOS E INTERPRETAÇÕES ANALÍTICAS

A análise empírica da ação presidencial ao longo dos diferentes ciclos governamentais revela padrões sistemáticos de variação tanto na intensidade quanto na natureza das ações normativas emitidas pelo Poder Executivo. Tais variações permitem identificar condicionantes institucionais, conjunturais e estruturais da coalizão que modulam a propensão presidencial a emitir ações classificadas como responsivas ou responsáveis no governo. O Gráfico 2 sintetiza a distribuição temporal dessas categorias entre 1995 e 2022, viabilizando a comparação direta dos mandatos e, conseqüentemente, evidencia padrões diferenciados de comportamento entre os distintos governos democráticos no Brasil pós-redemocratização.

Gráfico 2 - Frequência de ações responsivas e responsáveis por mandato



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Os resultados confirmam a presença de variações inter e intragovernamentais no padrão de atuação governamental. Em sentido estrito, esse diagnóstico corrobora o argumento de que o processo decisório no âmbito do Poder Executivo não é estático, mas sensível às mudanças contextuais e institucionais, cujos efeitos se manifestam tanto em termos quantitativos (total de ações) quanto qualitativos (tipo de ação predominante) – revelando diferenciação significativa entre presidentes e entre mandatos de um mesmo governo. Em termos gerais, observa-se a coexistência de *variações intergovernamentais*, que distinguem os governos FHC, Lula, Dilma,

Temer e Bolsonaro, e *variações intragovernamentais*, que evidenciam a importância da posição temporal no mandato para o padrão de produção normativa.

Em ambos os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, verifica-se uma trajetória ascendente tanto no volume de ações responsivas quanto responsáveis – de 157 para 185 medidas responsivas e de 187 para 280 ações responsáveis entre FHC I e FHC II. Padrão semelhante emerge nos governos Lula, com crescimento de 172 para 200 ações responsivas e de 317 para 338 propostas responsáveis entre o primeiro e o segundo mandato. Esses resultados sugerem que continuidade governamental, maior previsibilidade institucional e arranjos intra-coalizão mais estáveis, contribuem para a intensificação do uso de prerrogativas unilaterais do Executivo. Em termos substantivos, ampliam a capacidade presidencial de acionar sua agenda legislativa de forma consistente ao longo do tempo.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff, os níveis observados de responsividade (143) e de responsabilidade (213) mantêm-se relativamente elevados. No entanto, tanto no segundo mandato de Dilma (Dilma II) quanto durante o curto período da presidência de Michel Temer, evidencia-se inflexão descendente em ambas as categorias – resultado possivelmente associado ao tempo reduzido de exercício do cargo, à instabilidade institucional, à crescente fragmentação da coalizão e às restrições impostas pela crise política e econômica. Essa oscilação evidencia como a erosão da legitimidade, combinada ao encolhimento da base de apoio legislativo, reduz drasticamente a capacidade executiva de agir de maneira responsiva ou responsável.

O governo de Jair Bolsonaro, por sua vez, configura uma anomalia empírica no período analisado. Embora apresente o menor volume de proposições classificadas como responsivas (96), registra simultaneamente uma das maiores frequências de medidas enquadradas como responsáveis (297). Essa assimetria revela um padrão de presidencialismo predominantemente reativo, no qual a ação normativa do Executivo decorre menos do cumprimento de promessas eleitorais e mais da necessidade de responder institucionalmente a choques exógenos.

No caso brasileiro, essa configuração torna-se particularmente evidente durante a gestão Bolsonaro, quando as exigências impostas pela pandemia de COVID-19 obrigaram o governo a adotar políticas universais orientadas ao bem-estar coletivo, muitas delas em nítido contraste com diretrizes e prioridades anunciadas na agenda eleitoral. Esse diagnóstico converge com a literatura que examina a responsabilidade governamental em contextos de crise (KATZ; MAIR, 2018; MÜLLER, 2019; NAURIN; ROYED; THOMSON, 2020; POWELL, 2020), segundo a qual choques sistêmicos deslocam a atuação estatal para uma lógica de resposta institucional imediata, frequentemente dissociada de parâmetros programáticos estabelecidos.

Conforme demonstrado em estudos anteriores (CONTRERA; GREGORIO, 2022), os governos Trump e Bolsonaro, apesar de adotarem discursos e práticas negacionistas quanto à gravidade da crise sanitária da COVID-19, foram compelidos a acionar mecanismos executivos para enfrentar não apenas as demandas emergenciais de saúde pública, mas também os efeitos sociais e econômicos domésticos dela decorrentes. No caso brasileiro, isso resultou na emissão de um volume expressivo de medidas normativas voltadas, simultaneamente, à proteção social da população e ao estímulo da atividade econômica através de incentivos ao setor produtivo.

Importa assinalar, contudo, que o aumento quantitativo de ações responsáveis emitidas em contextos de crise – sobretudo evidenciado pela COVID-19 – não implica, necessariamente, em eficácia e efetividade gerencial. Pelo contrário, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, a resposta institucional à pandemia foi marcada por negacionismo explícito, disseminação de desinformação e por déficits de coordenação intergovernamental, fatores que comprometeram gravemente a gestão da crise sanitária. Como resultado, ambos os países figuraram entre os que apresentaram os maiores índices de letalidade por COVID-19.

Em síntese, os resultados indicam que a dinâmica de produção normativa do Executivo é moldada a partir de uma interação permanente entre fatores estruturais – posição temporal do mandato, composição da coalizão governista e estabilidade institucional – e conjunturais, como crises políticas ou emergências sanitárias. Tais elementos condicionam de modo relevante tanto o volume quanto a orientação substantiva das ações presidenciais, reforçando a necessidade de modelos analíticos que integrem diferentes tipos de variáveis na explicação da responsividade e da responsabilidade governamental.

7.1 Modelo 1: determinantes da responsividade normativa

A estimação prevista para o Modelo 1, baseado em regressão Binomial Negativa (NB) para dados de contagem, buscou identificar os fatores que condicionam a emissão de medidas responsivas pelo Executivo federal. O teste de verossimilhança para ($\alpha = 0$) rejeitou a adequação do modelo *Poisson* [valor de ($\chi^2 = 64,60$; $p < 0,01$)], confirmando a presença de superdispersão e justificando o uso da especificação NB.

A Tabela 5 apresenta os coeficientes estimados da variável *responsividade*, ajustados a um total de 337 observações. O modelo apresentou *log-likelihood* de $[-725,83]$, e *Pseudo-R²* de $[0,0284]$. O teste de razão de verossimilhança global foi estatisticamente significativo [χ^2 (10) = 42,47; $p < 0,001$], indicando que, em conjunto, as variáveis independentes contribuem para a explicação da variação observada na produção normativa responsiva.

Tabela 5 - Condicionantes das ações responsivas (Modelo M1)

M1: RESPONSIVA	ΔY	Coef. B	Erro		
			Padrão	z	P>z
HONEYMOON	-11,7902	-0,1255	0,1727	-0,73	0,467
MANDATO	-26,0041	-0,3012	0,0916	-3,29	0,001
ELEIÇÃO	-16,2120	-0,1769	0,1032	-1,71	0,087
ICC	-0,8660	-0,0087	0,0041	-2,13	0,033
IHC	1,3104	0,0130	0,0037	3,53	0,001
APROVAÇÃO PRES.	0,1527	0,0015	0,0029	0,52	0,603
PIBm	-0,0001	-6,37E-07	0,0000	-2,5	0,012
IPCAm	17,2109	0,1588	0,0920	1,73	0,084
PRESIDENTE	-18,0969	0,0269	0,0501	0,54	0,591
PARTIDO	2,7257	-0,1996	0,0623	-3,21	0,001
_constante α		2,1530	0,4033	5,34	0,000
/lnalpha		-1,4471	0,1875		
Alpha		0,2353	0,0441		

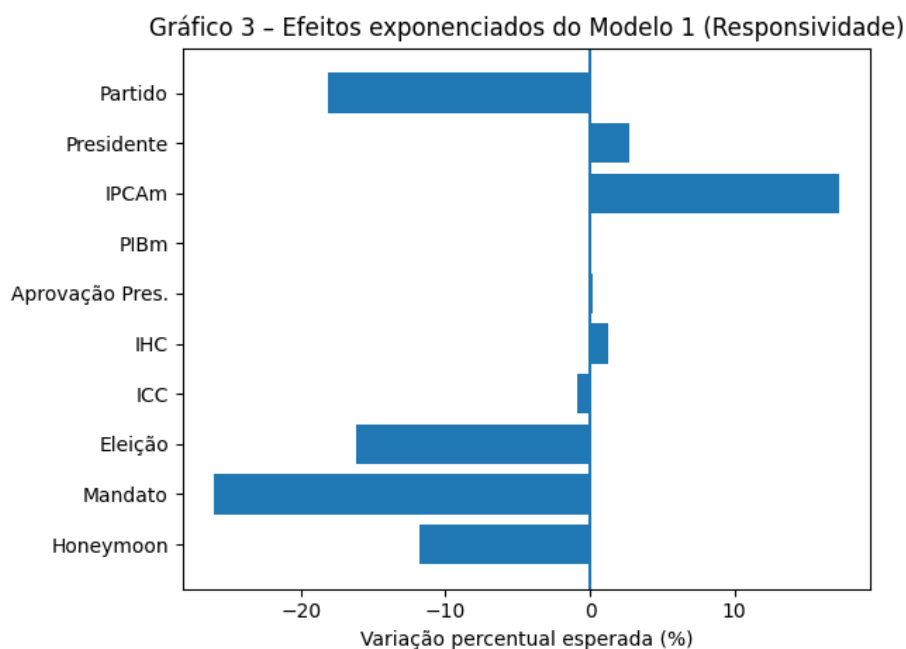
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

No contexto de regressão Binomial Negativa (NB), os coeficientes são interpretados em termos *log-lineares*, representando o efeito multiplicativo na contagem esperada da variável dependente. O impacto da variável pode ser interpretado exponenciando o coeficiente:

$$\Delta Y = (e^{\beta} - 1) \times 100$$

Para facilitar a interpretação substantiva sobre os coeficientes, o Gráfico 3 apresenta os efeitos exponenciados do Modelo 1, de modo a evidenciar a magnitude e direção dos impactos das variáveis independentes sobre a contagem esperada de ações responsivas.

Gráfico 3 - Efeitos exponenciados do Modelo 1 (Responsividade)



Fonte: Elaborado a partir dos dados.

7.1.1 Efeitos temporais

A análise dos resultados revela que a variável *Honeymoon* não apresentou coeficiente estatisticamente significativo, o que conduz à rejeição da hipótese que postulava um aumento da responsividade presidencial nos três primeiros meses do governo (**Hipótese 2**). Esse achado contradiz a literatura que atribui ao início do mandato uma janela de oportunidade decisória, sustentada por elevado capital político e menor resistência legislativa (NEUSTADT, 1990; THOMSON, 2001; FAGAN, 2018). No contexto brasileiro, todavia, o dado sugere que o início do ciclo presidencial não implica, necessariamente, em maior responsividade normativa.

Em contrapartida, *Mandato* exibiu coeficiente negativo e estatisticamente significativo ($\beta = -0,3012$; $p = 0,001$), indicando que presidentes em primeiro mandato produzem cerca de 26% menos ações responsivas, quando comparado ao segundo ciclo. Esse padrão é congruente com a hipótese de que mandatários recém-eleitos enfrentam custos institucionais mais elevados, menor previsibilidade política e margens reduzidas de barganha, o que compromete sua atuação responsiva. Tais restrições podem decorrer tanto da instabilidade inicial na composição da coalizão quanto da ausência de um legado institucional consolidado, como indicam Mainwaring (1993), Samuels (2003) e Power e Zucco (2009).

A variável *Ano Eleitoral*, por sua vez, exibiu efeito marginalmente significativo ($p = 0,087$), indicando uma redução aproximada de 16% na responsividade. Essa evidência pode

refletir uma estratégia de contenção, na qual presidentes priorizam ações mais estruturais ou politicamente prudentes em vez de iniciativas diretamente voltadas à sinalização programática (ROGERS; ROGERS, 2000; GONZÁLEZ, 2002).

7.1.2 *Estrutura da coalizão: distribuição de recompensas versus diversidade ideológica*

A variável Índice de Coalescência da Coalizão (*ICC*), que mensura a proporcionalidade partidária na ocupação ministerial, revelou coeficiente negativo e estatisticamente significativo ($p = 0,033$), corroborando a **Hipótese 4**. Cada incremento no *ICC* está associado a uma redução de aproximadamente 0,87% na emissão de ações responsivas. Esse resultado aponta para um efeito de substituição entre estabilidade institucional e congruência programática: quanto mais proporcional a base governista, menor a necessidade do Executivo em sinalizar diretamente ao eleitorado por meio de ações normativas. Ademais, essa inferência é compatível com a lógica de concentração decisória no presidencialismo de coalizão brasileiro, em que a estabilidade legislativa reduz o custo político de priorizar agendas de longo prazo e de menor visibilidade imediata (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; INÁCIO, 2012; BATISTA, 2014).

Em contraposição, os parâmetros estimados para a variável *IHC* revelaram coeficiente positivo e estatisticamente significativo ($p = 0,001$), o que conduz à rejeição da **Hipótese 5**. O modelo indica que a cada unidade adicional de *IHC* – isto é, à medida que a coalizão se torna ideologicamente mais heterogênea – há um incremento estimado em $\approx 1,31\%$ na frequência de ações responsivas. Esse resultado pode ser interpretado como reflexo da necessidade ampliada de sinalização política em contextos de dispersão programática, nos quais o Executivo se vê compelido a acomodar preferências divergentes e a mitigar conflitos latentes entre os partidos da base. Em coalizões amplas e heterogêneas, a responsividade pode atuar como mecanismo de mediação política, funcionando tanto como concessão substantiva quanto como ferramenta de manutenção da coesão (LAVER; SHEPSLE, 1996; STRØM; MÜLLER; BERGMAN, 2003).

Adicionalmente, é plausível inferir que os próprios partidos que integram a coalizão, ao buscarem maximizar sua visibilidade, consolidar sua influência dentro do governo e garantir sua sobrevivência eleitoral – ou continuidade no poder (ALDRICH, 2011; BUDGE, 2015) –, contribuam ativamente para a formulação e difusão de medidas responsivas. Como mostram Aldrich (2011) e Budge (2015), partidos governistas atuam não apenas como vetores de estabilidade institucional, mas também como intermediários de demandas sociais, convertendo-se, em contexto de desalinhamento ideológico, em canais estratégicos da agenda do Executivo.

Importa observar, contudo, que o padrão empírico observado para o *IHC* diverge das evidências predominantes da literatura comparada, segundo as quais coalizões ideologicamente dispersas tendem a reduzir a responsividade programática, em razão do aumento dos custos de coordenação e da fragmentação das promessas eleitorais (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019; NAURIN *et al.*, 2020; THOMSON, 2020). A despeito disso, e sobretudo considerando que o presente desenho metodológico segue os parâmetros consagrados por essa mesma agenda de pesquisa (CPPG, 2024), a divergência revelada pode ser atribuída a especificidades do presidencialismo de coalizão brasileiro, em particular à antecipação institucionalizada de barganhas no processo de formação das coligações eleitorais (FREITAS, 2016).

Diferentemente do parlamentarismo europeu, onde coalizões são predominantemente formadas no período pós-eleitoral, no Brasil tais arranjos se estruturam previamente, ancorados em um arcabouço institucional que favorece a formalização de compromissos entre legendas no contexto da campanha (DINIZ; OLIVEIRA, 2020a, 2020b). Essa antecipação estratégica viabiliza a elaboração de plataformas programáticas compartilhadas e a definição de pactos que moldam – *ex ante* – o conteúdo da futura ação governamental (ARAÚJO, 2017; AMORIM NETO, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2019).

A literatura especializada tem demonstrado que as coligações eleitorais formadas no presidencialismo brasileiro resultam de intensas negociações, que ultrapassam alinhamentos ideológicos e se materializam em concessões pragmáticas recíprocas, que envolvem trocas de ativos políticos estratégicos – como tempo de TV, amplitude territorial das legendas e acesso a recursos do Executivo (SANTOS, 2006; SPECK, 2011; MELO; CÂMARA, 2012). Dessa forma, torna-se plausível postular que os compromissos pactuados previamente à eleição – frequentemente cristalizados em manifestos e programas de governo – influenciam o conteúdo e a direção das ações normativas emitidas no decorrer do mandato.

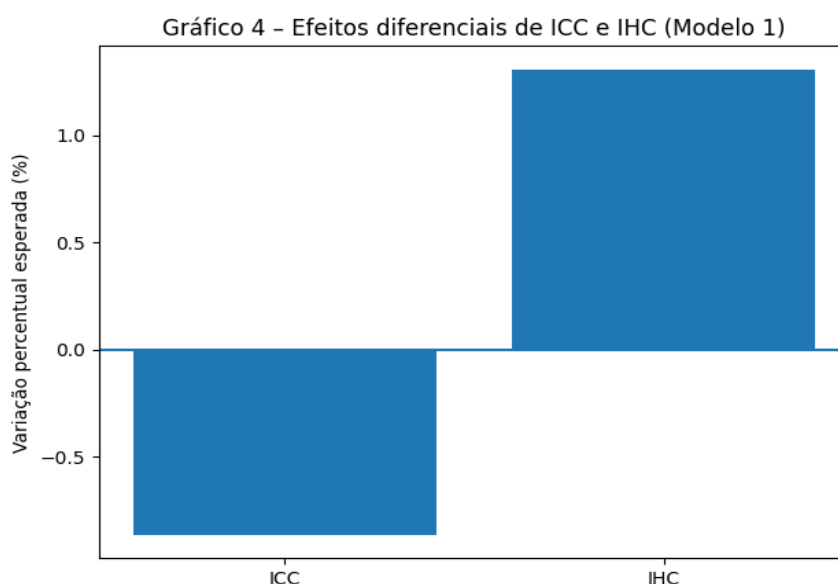
A responsividade, assim, se expressaria por meio de uma lógica institucionalmente mediada, estruturada pelas concessões e termos acordados entre os parceiros da coalizão. Essa justificativa encontra respaldo nas evidências reveladas por Limongi e Figueiredo (1998), os quais demonstram que a formação de maiorias legislativas no presidencialismo brasileiro é viabilizada a partir do controle da agenda exercido pelo Executivo²⁰⁶. Os autores destacam que a prerrogativa presidencial de nomear cargos, distribuir recursos e sancionar comportamentos dissonantes constitui instrumento central para garantir disciplina partidária e estabilidade

²⁰⁶ Para uma compreensão mais robusta sobre o tema, sugere-se a consulta aos trabalhos de Batista (2013) e Batista (2014).

governamental. Ao deter o monopólio sobre os recursos do Estado e a prerrogativa de iniciativa legislativa, o presidente consolida uma posição vantajosa na arena decisória, convertendo o controle da patronagem em capital político e institucional para moldar o comportamento da base: “como ele monopoliza o acesso aos recursos públicos, pode tirar vantagens estratégicas deste controle” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 100).

Destarte, o Gráfico 4 sintetiza o comportamento diferencial de ICC e IHC no Modelo 1, evidenciando o efeito substitutivo do primeiro e o efeito ampliador do segundo sobre a emissão de ações responsivas.

Gráfico 4 - Efeitos diferenciais de ICC e IHC (Modelo 1)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

7.1.3 Variáveis contextuais, macroeconômicas e partidárias

Entre os fatores contextuais, o PIB mensal (*PIBm*) apresentou um efeito negativo e estatisticamente significativo ($p = 0,012$), ainda que de baixa magnitude, indicando que, em cenários de crescimento econômico, há uma retração na emissão de ações responsivas. Esse achado pode ser interpretado à luz da literatura sobre *political business cycles*, a qual argumenta que governos tendem a intensificar suas iniciativas visíveis – como políticas responsivas – em momentos de instabilidade ou retração econômica, a fim de sinalizar sensibilidade às demandas sociais (NORDHAUS, 1975; KAYSER, 2009; COSTA; CINTADO; PÉREZ, 2021). Quando a economia está em trajetória ascendente, a pressão por novas iniciativas tende a diminuir, como no caso observado, reduzindo a necessidade de sinais ativos de responsividade.

De modo complementar, o índice de inflação mensal (*IPCAm*) e a variável *Ano Eleitoral* revelaram efeitos marginalmente significativos ($p = 0,084$ e $p = 0,087$, respectivamente). Em termos substantivos, os resultados indicam que, diante de um aumento na inflação, há um acréscimo de $\approx 17\%$ na emissão de ações responsivas, o que pode ser compreendido como uma tentativa do governo de demonstrar engajamento frente ao aumento do custo de vida e à erosão do poder de compra da população. Por outro lado, a tendência de redução na responsividade em anos eleitorais, cerca de $\approx 16\%$, pode sinalizar um reposicionamento estratégico do Executivo, em que a adoção de medidas mais estruturais ou de precaução política suplanta a ênfase em ações diretamente alinhadas ao eleitorado (ROGERS; ROGERS, 2000; GONZÁLEZ, 2002).

A variável *Aprovação Presidencial* não apresentou significância estatística, sugerindo que níveis mais elevados (ou mais baixos) de aprovação pública não impactam de forma robusta a propensão do presidente em emitir medidas responsivas – o que contrasta com achados na literatura sobre *retrospective voting* (LEWIS-BECK *et al.*, 2008), indicando que, no contexto brasileiro, o cálculo responsivo do Executivo pode não depender da avaliação pontual do eleitorado, mas de variáveis mais estruturantes.

No que tange à variável *Presidente*, não se observou efeito estatisticamente significativo no modelo de responsividade, sugerindo que a identidade do mandatário – isoladamente – não é determinante na definição do padrão de ações responsivas emitidas. Esse resultado pode reforçar a hipótese institucionalista de que a presidência no Brasil opera sob constrangimentos estruturais que limitam a ação discricionária dos agentes políticos, como defendem Figueiredo e Limongi (1999) e Mainwaring (2002).

Todavia, a variável *Partido* exibiu coeficiente negativo e estatisticamente significativo, indicando que a filiação partidária do presidente influencia negativamente sua propensão ao engajamento responsivo, possivelmente refletindo diferenças programáticas entre os partidos na priorização de políticas voltadas ao atendimento direto do seu eleitorado (STROM, 1990; HELLWIG; SAMUELS, 2007). Em contextos multipartidários, como o brasileiro, a orientação programática do partido presidencial pode impor restrições ou incentivos à emissão de ações compatíveis com expectativas de responsividade programática.

7.2 Modelo 2: determinantes da responsabilidade institucional

Com o objetivo de estimar os fatores associados à emissão de proposições normativas orientadas por critérios de responsabilidade governamental, estimou-se um modelo de regressão Binomial Negativa (NB), dada a presença de superdispersão identificada na distribuição da

variável dependente. O teste de razão de verossimilhança para a hipótese nula $\alpha = 0$ (indicando a adequação de um modelo de *Poisson*) foi rejeitado ($\chi^2 = 186,56$; $p < 0,01$), confirmando a superioridade da modelagem NB para os dados analisados.

A Tabela 6 apresenta os coeficientes estimados para o modelo, ajustado a um total de 337 observações. O modelo apresentou um *log-likelihood* de $[-865,19]$, com um *Pseudo-R*² de $[0,0243]$. O teste de razão de verossimilhança global revelou significância estatística ($\chi^2 (10) = 43,07$; $p < 0,001$), indicando que, em conjunto, as variáveis independentes explicam parte relevante da variação observada na emissão de ações responsáveis por parte do Executivo.

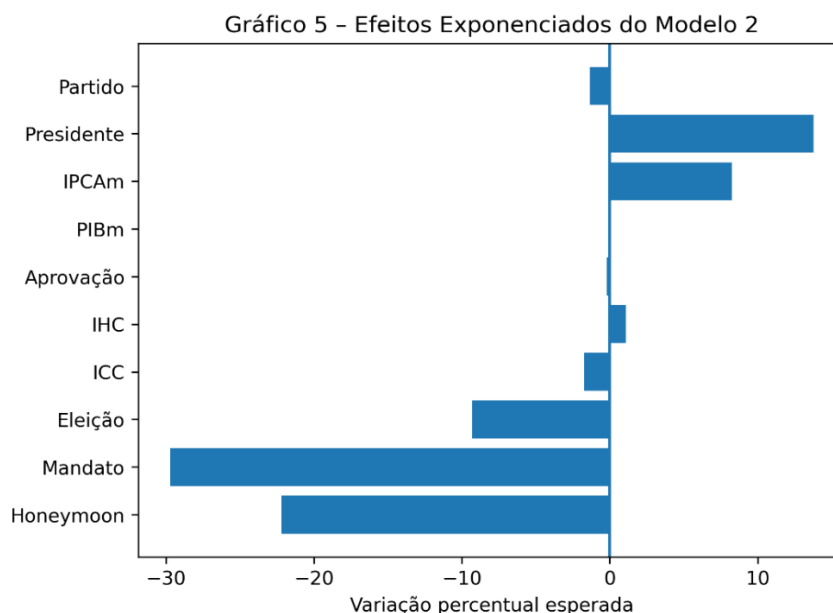
Tabela 6 - Condicionantes das ações responsáveis (Modelo M1)

M2: RESPONSÁVEL	ΔY	Coef. B	Erro Padrão	Z	P>Z
HONEYMOON	-22,1998	-0,2510	0,1577	-1,59	0,111
MANDATO	-29,7163	-0,3526	0,0828	-4,26	0,000
ELEIÇÃO	-9,2526	-0,0971	0,0904	-1,07	0,283
COALIZÃO	-1,7300	-0,0175	0,0036	-4,86	0,000
IHC	1,1000	0,0109	0,0032	3,47	0,001
APROVAÇÃO PRES.	-0,2009	-0,0020	0,0027	-0,76	0,449
PIBm	0,0000	0,0000	2.22e-07	-0,49	0,621
IPCAm	8,2424	0,0792	0,0793	1,00	0,318
PRESIDENTE	13,7586	0,1289	0,0438	2,95	0,003
PARTIDO	-1,3376	-0,0135	0,0478	-0,28	0,778
constante α		2,3280	0,3481	6,69	0,000
/lnalpha		-1,4383	0,1339		
Alpha		0,2373	0,0318		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

O Gráfico 5 apresenta os efeitos exponenciados para o Modelo 2, permitindo avaliar o impacto substantivo das variáveis independentes sobre a probabilidade de emissão de ações responsáveis.

Gráfico 5 - Efeitos exponenciados do Modelo 2 (Responsabilidade)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

7.2.1 Efeitos temporais

A variável *Honeymoon* não apresentou efeito estatisticamente significativo ($p = 0,111$), levando à rejeição da **Hipótese 1**, segundo a qual os três primeiros meses de governo, marcados pela presença de capital político elevado e menor oposição legislativa, promoveriam um ambiente institucional mais favorável à formulação de políticas públicas orientadas à lógica da responsabilidade. Em contraste com as expectativas consagradas na literatura – notadamente as formulações de Neustadt (1990) e Thomson (2001, 2020) sobre o poder presidencial e os ciclos de oportunidade –, os resultados sugerem que o período inicial do mandato não se traduz, no caso brasileiro, em uma intensificação na produção normativa robusta, orientada por critérios de responsabilidade, por parte do Executivo.

A variável *Mandato* apresentou coeficiente negativo e estatisticamente significativo ($\beta = -0,3526$; $p < 0,001$). A transformação exponencial revela que, durante o primeiro mandato presidencial, há uma redução estimada em $\approx 29\%$ na emissão de ações responsáveis em comparação ao segundo mandato. Essa evidência corrobora a hipótese de que o primeiro ciclo de governo é caracterizado por maior cautela institucional, menor controle sobre a coalizão e menor autonomia para a adoção de medidas de longo prazo, como apontam Mainwaring (1993) e Bertholini e Pereira (2017). Este achado sugere que representantes em início de trajetória presidencial podem estar mais suscetíveis a constrangimentos políticos, institucionais ou

eleitorais, o que reduziria sua propensão a adotar medidas de cunho estrutural ou com alto custo de implementação.

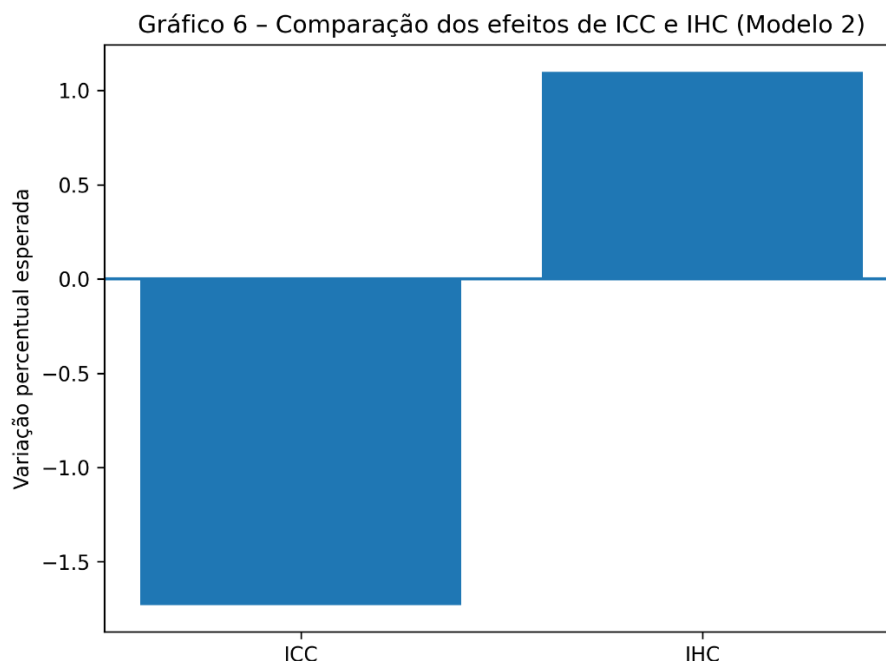
7.2.2 *Estrutura da coalizão: distribuição de recompensas versus diversidade ideológica*

No tocante à composição da coalizão, a variável *ICC* apresentou coeficiente negativo e estatisticamente significativo ($\beta = -0,0175$; $p < 0,001$), o que leva à rejeição da **Hipótese 3**. Isso sugere que, à medida que aumenta a proporcionalidade na distribuição das recompensas entre os partidos da base governista, a emissão de ações responsáveis esperadas tende a diminuir – aproximadamente 1,73% a cada unidade adicional de *ICC*. Esse achado contraria parte da literatura sobre presidencialismo de coalizão, que associa altos níveis de coalescência a maior capacidade institucional e previsibilidade política por parte do Executivo (AMORIM NETO, 2006; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010), e pode indicar que coalizões demasiadamente homogêneas reduzem os incentivos à construção de medidas estruturantes, deslocando a ênfase para acordos internos e estratégias de manutenção do *status quo* legislativo (KATZ, 2020).

Em contrapartida, a variável *IHC*, que mensura a dispersão ideológica da coalizão, exibiu efeito positivo e estatisticamente significativo ($\beta = 0,0109$; $p = 0,001$), sinalizando que o aumento da diversidade ideológica no interior da coalizão está associado a um incremento de $\approx 1,10\%$ na frequência esperada de ações responsáveis. Essa evidência pode ser interpretada como indicativo de que coalizões plurais impõem exigências adicionais de responsabilidade normativa, seja para manter a coesão entre os parceiros, seja para evitar o conflito programático. Tal resultado converge com estudos que identificam, em contextos multipartidários, o uso de políticas responsáveis como forma de ancorar compromissos interpartidários e assegurar a governabilidade (LAVER; SHEPSLE, 1996; STRØM *et al.*, 2003; BORNSCHIER, 2019).

O Gráfico 6 apresenta a comparação entre os efeitos de *ICC* e *IHC* na emissão de ações responsáveis, evidenciando os padrões diferenciados de heterogeneidade e coalescência no interior das coalizões presidenciais.

Gráfico 6 - Efeitos diferenciais de ICC e IHC (Modelo 2)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

7.2.3 Variáveis contextuais, macroeconômicas e partidárias

As variáveis contextuais Aprovação Presidencial, PIBm e IPCAm não apresentaram efeitos estatisticamente significativos ($p > 0,30$ em todos os casos), sugerindo que flutuações conjunturais não exercem influência robusta sobre a propensão do Executivo à adoção de políticas associadas exclusivamente à gestão responsável do mandato. Este resultado reforça a interpretação de que a lógica subjacente à responsabilidade normativa, por se ancorar em critérios institucionais, legais e administrativos de médio e longo prazo, não responde de forma imediata aos ciclos da opinião pública ou às oscilações macroeconômicas de curto prazo (MORLINO; QUARANTA, 2014a, 2014b).

Ao contrário da responsividade, dimensão mais sensível a ciclos eleitorais, demandas voláteis e choques exógenos, a responsabilidade governamental tende a operar em um plano normativo mais estável e institucionalmente mediado. Logo, sua manifestação depende menos da conjuntura política e mais da internalização de padrões organizacionais e da atuação em conformidade com arranjos estruturais e estratégias de governabilidade, de mecanismos de delegação representativa e normas de funcionamento do sistema de coalizões multipartidárias.

Em contraste com o Modelo 1, a variável *Presidente* apresentou coeficiente positivo e estatisticamente significativo ($\beta = 0,1289$; $p = 0,003$), indicando que a identidade do chefe do

Executivo impacta substancialmente a frequência de medidas responsáveis. Especificamente, a magnitude do efeito estimado sugere que cada transição presidencial está associada a um incremento de $\approx 13,76\%$ no volume esperado de ações responsáveis. Esse resultado pode ser interpretado como expressão de variações intergovernamentais no padrão de governança, nas prioridades programáticas ou estilos de liderança próprios a cada governo.

Essa evidência reforça o argumento de que, embora constrangida por dispositivos institucionais e de *accountability*, a Presidência detém capacidade de agência suficiente para influenciar decisivamente a formulação e implementação da agenda normativa do Executivo (CHEIBUB; PRZEWORSKI, 1999; SHUGART; CAREY, 1992). Nesse sentido, o resultado converge com a literatura que reconhece o protagonismo do Executivo na modelagem das escolhas políticas, especialmente em sistemas presidencialistas multipartidários, nos quais o controle de recursos institucionais – liderança na agenda, distribuição de cargos e articulação interpartidária – confere ao presidente um papel central na construção da governabilidade.

Por sua vez, a variável *Partido* não apresentou significância estatística ($p = 0,778$), indicando que, ao contrário da responsividade, a filiação partidária do presidente não afeta, de maneira sistemática, a probabilidade de adoção de ações responsáveis. Esse resultado sugere que a responsabilidade normativa, por estar vinculada à racionalidade institucional e aos marcos de governabilidade, não se estrutura a partir de clivagens programáticas partidárias imediatas.

Diferentemente da responsividade, que tende a refletir o alinhamento entre o partido do presidente e suas promessas eleitorais, a responsabilidade opera em uma lógica funcional de Estado, mais distante do ciclo político-partidário (MÜLLER; STROM, 2000; MAIR, 2009; RUSSO; COTTA, 2020). Nesses termos, é possível postular que as variações observáveis entre partidos, em matéria de responsabilidade institucional, exibem menor poder explicativo sobre o padrão decisório do que a própria gerência da coalizão governista, seus custos de coordenação e a capacidade de controle da máquina burocrática por parte do Executivo.

Com vistas a ampliar a granularidade da análise, as subseções seguintes examinam os efeitos diferenciados das variáveis explicativas sobre as quatro dimensões desagregadas de responsabilidade, anteriormente definidas: (1) Social (ou de Estado); (2) Internacional; (3) Política e Fiscal; e (4) Outras Responsabilidades (ou de governo). Essa abordagem permite verificar se os determinantes da ação estatal variam conforme o conteúdo normativo das ações e proposições presidenciais, contribuindo para uma compreensão mais robusta da racionalidade política que orienta a atuação do Executivo.

7.3 Modelos 3 a 6: efeitos sobre as subdimensões de responsabilidade

A estimação de modelos econométricos com desagregação da variável *responsabilidade* em quatro subdimensões analíticas – *Social*, *Internacional*, *Política/Fiscal* e *Outras* – permite uma leitura mais acurada da racionalidade normativa que orienta a atuação do Poder Executivo ao longo do tempo, especialmente sob diferentes arranjos político-institucionais. Os resultados empíricos, representados no Gráfico 7 e nas Tabelas 7 e 8, evidenciam que os efeitos estimados variam significativamente conforme a natureza da responsabilidade em questão, apontando para padrões diferenciados de governança e para estratégias de acomodação política e de gestão da coalizão que são sensíveis a lógica de cada mandato presidencial.

A variável *Responsabilidade Política e Fiscal* configura-se, de modo recorrente, como a dimensão mais expressiva em quase todos os mandatos presidenciais, com destaque para os governos Lula 1 (298 ações) e Lula 2 (333 ações). Essa predominância pode ser interpretada como expressão de um esforço sistemático de consolidação fiscal, equilíbrio macroeconômico e reforço da credibilidade institucional, especialmente em contextos de expansão de programas sociais e crescente complexidade da máquina estatal. Tal resultado dialoga diretamente com as descobertas de Haggard e Webb (2001) e Bornschier (2019), que demonstram como governos latino-americanos, diante de ciclos de ampliação de políticas distributivas e reformas sociais, tendem a acionar mecanismos institucionais de compensação fiscal, com vistas à preservação da confiança dos mercados e da eficácia administrativa e governamental.

De modo semelhante, o governo Bolsonaro revelou elevada incidência nessa dimensão, registrando 274 ações – um dos maiores valores da série analisada. O padrão observado sugere que, mesmo sustentado por uma orientação político-ideológica distinta, o compromisso com os marcos fiscais e com a observância de práticas orçamentárias prudentiais mantém-se como elemento estruturante da atuação presidencial. Tal configuração pode ser interpretada à luz das restrições impostas pela pandemia de COVID-19 à atuação do Executivo, a qual, ao mesmo tempo em que ampliou a demanda por políticas públicas emergenciais, impôs severos limites à expansão dos gastos públicos, exigindo a adoção de medidas que articulam responsabilidade normativa e contenção fiscal frente a atores institucionais e econômicos.

A dimensão *Responsabilidade Social*, por sua vez, apresentou maior incidência durante os mandatos de FHC (I e II) e de Lula (I e II), com trajetória declinante a partir do governo Dilma. Essa inflexão pode estar associada tanto ao reposicionamento institucional do papel do Estado após a consolidação de programas redistributivos quanto à crescente judicialização das políticas sociais, conforme evidenciado por Melo e Pereira (2013) e Arretche (2015). A retração

sugere um deslocamento da ênfase normativa do Executivo em direção a outras esferas, como regulação econômica e governança administrativa.

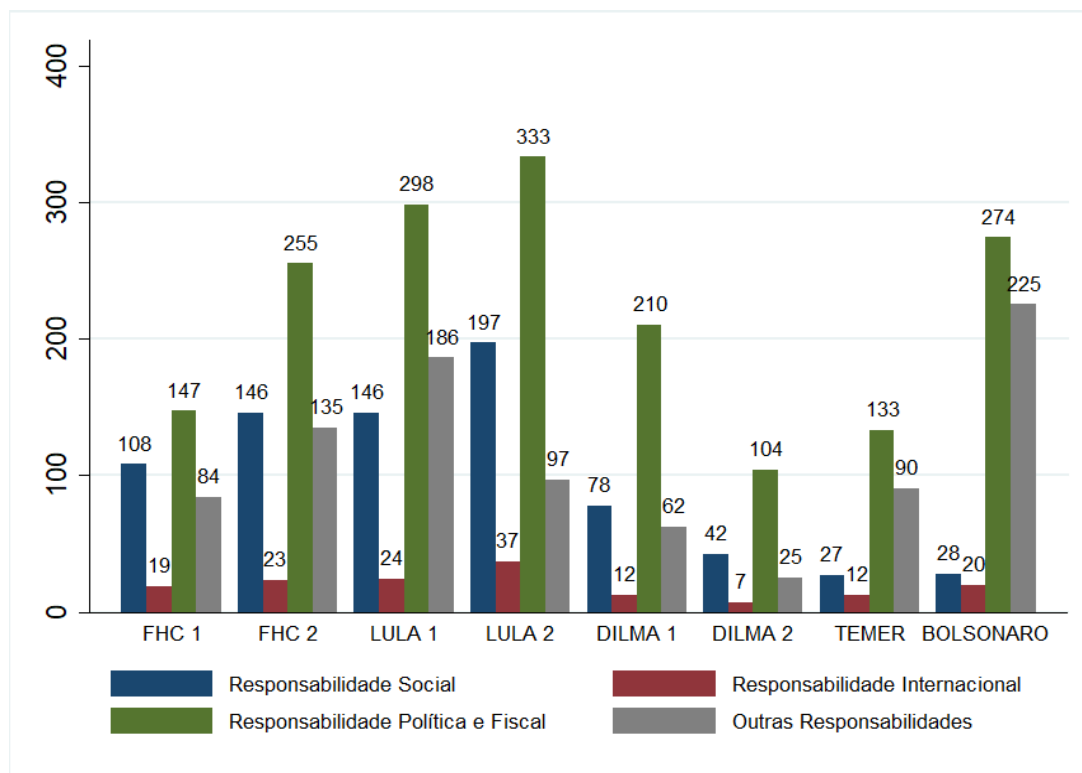
A dimensão de *Responsabilidade Internacional* manteve-se como vetor secundário da agenda normativa presidencial ao longo dos mandatos. Apesar de variações pontuais, como na aprovação de tratados multilaterais ou na adaptação normativa às exigências de organizações internacionais, essa dimensão não alcança protagonismo no padrão decisório, o que se coaduna com os diagnósticos de Mair (2013), Katz e Mair (2018) e Müller (2019), ao apontarem para a frágil vinculação entre compromissos eleitorais domésticos e obrigações do público externo em regimes democráticos com baixa densidade supranacional.

A subdimensão *Outras Responsabilidades*, categoria residual, apresentou crescimento expressivo nos mandatos mais recentes, atingindo maior centralidade no governo Bolsonaro. O movimento observado pode ser interpretado como reflexo de um deslocamento estratégico nas justificativas normativas das ações presidenciais, sobretudo diante de conjunturas atípicas como crises sanitárias, choques macroeconômicos e turbulências político-institucionais. Tais cenários geram ambientes de ambiguidade decisória que tensionam os mecanismos institucionalizados de responsabilização democrática.

A atuação governamental, nesse contexto, tende a privilegiar o uso de enquadramentos institucionais alternativos, que implicam legitimidade para ações normativas não diretamente associadas às três subdimensões de responsabilidade. Trata-se de uma tentativa de acomodar decisões cuja racionalidade não deriva exclusivamente de compromissos programáticos nem de regras consolidadas de *accountability* (ALDRICH, 2011; POWELL, 2020).

Ademais, essa justificativa encontra respaldo nos estudos conduzidos por Mair (2013a), Naurin (2014), Thomson *et al.* (2017) e Karremans e Lefkofridi (2020), os quais revelam que lideranças políticas, em contextos de instabilidade ou crise, tendem a construir justificações discursivas e procedimentais adaptativas, mobilizando linguagens de governança que sustentem decisões tomadas sob pressão ou opacidade institucional. Esse recurso à plasticidade normativa, como assinala Müller (2019), representa um mecanismo de resiliência decisória, ao viabilizar continuidade governamental em ambientes de baixa previsibilidade e alto custo institucional.

Gráfico 7 - Frequência de ações responsáveis distribuídas por mandato



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Os resultados apontam que fatores estruturais como a conjuntura macroeconômica, mudanças na arquitetura institucional e a orientação político-ideológica do governo podem exercer influência direta sobre a priorização das distintas formas de responsabilidade ao longo dos mandatos. Para mensurar a relação entre as variáveis independentes e as categorias desagregadas de responsabilidade, estimaram-se modelos específicos para cada subdimensão. As estatísticas de ajuste dos modelos estão sintetizadas na Tabela 7.

Tabela 7 - Estatísticas de ajuste dos modelos nas subdimensões de responsabilidade

Modelo	Log-likelihood	Pseudo R ²	LR chi ²	Prob > chi ²
3	-624,944	0,0797	108,19	0,000
4	-292,294	0,0368	22,31	0,0136
5	-858,944	0,0265	46,80	0,000
6	-677,575	0,0565	81,16	0,000

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

O teste de razão de verossimilhança (*LR chi²*) demonstrou significância estatística em todas as modelagens. Os Modelos 3 (*Responsabilidade Social*) e 6 (*Outras Responsabilidades*) apresentaram os melhores indicadores de ajuste, com valores elevados de *Pseudo-R²*. O Modelo

4, por sua vez, revela menor capacidade explicativa, com *log-likelihood* [-858,944], sugerindo que essa subdimensão permanece como vetor marginal na racionalização normativa das ações presidenciais, o que é consistente com os estudos de Lefkofridi e Nezi (2020), que identificam baixa saliência da esfera internacional na estruturação da política doméstica em sistemas presidencialistas de baixa integração supranacional.

A Tabela 8 revela efeitos diferenciados das variáveis independentes nas subdimensões – apresentando os coeficientes estimados, os erros padrão e os níveis de significância –, o que permite ampliar a interpretação substantiva dos resultados, aprofundada próximas subseções.

Tabela 8 - Coeficientes estimados nas subdimensões de responsabilidade (M3, M4, M5, M6)

Variáveis	Modelo 3		Modelo 4		Modelo 5		Modelo 6	
	ΔY	Coef. β (Erro Padrão)	ΔY	Coef. β (Erro Padrão)	ΔY	Coef. β (Erro Padrão)	ΔY	Coef. β (Erro Padrão)
HONEYMOON	0,514	0,005 (0,217)	-27,312	-0,319 (0,419)	-21,768	-0,245 (0,170)	-52,955	-0,754** (0,249)
MANDATO	-42,560	-0,554* (0,117)	-44,941	-0,597** (0,204)	-33,458	-0,407* (0,089)	-11,613	-0,123 (0,121)
ELEIÇÃO	-20,305	-0,227*** (0,134)	35,240	0,302 (0,207)	-8,065	-0,084 (0,097)	-4,523	-0,046 (0,124)
ICC	-0,809	-0,008 (0,006)	-2,447	-0,025*** (0,009)	-1,667	-0,017* (0,004)	-3,352	-0,034* (0,005)
IHC	1,357	0,013** (0,005)	1,492	0,015*** (0,008)	1,196	0,012* (0,003)	1,307	0,013** (0,004)
APROVAÇÃO PRES.	0,040	0,000 (0,004)	0,349	0,003 (0,006)	-0,249	-0,002 (0,003)	-1,223	-0,012** (0,004)
PIBm	0,000	0,000* (0,000)	0,000	0,000 (0,000)	0,000	0,000 (0,000)	0,000	0,000*** (0,000)
IPCAm	12,996	0,122 (0,120)	21,204	0,192 (0,187)	3,078	0,030 (0,088)	17,678	0,163 (0,100)
PRESIDENTE	7,673	0,074 (0,071)	26,213	0,233** (0,112)	13,179	0,124*** (0,047)	34,535	0,297* (0,063)
PARTIDO	-4,031	-0,041 (0,103)	-13,601	-0,146 (0,115)	0,190	0,002 (0,052)	4,114	0,040 (0,061)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Nota: *p < 0,001, **p < 0,005, ***p < 0,010

7.3.1 Efeitos temporais

A variável *Honeymoon* apresentou significância estatística exclusivamente no Modelo 6, com coeficiente negativo expressivo ($\beta = -0,754$; $p < 0,005$), indicando que nos três primeiros meses de mandato há uma retração em $\approx 53\%$ na emissão de ações enquadradas como *Outras*. Tal evidência sugere que o capital político disponível no início do governo tende a ser alocado em medidas normativas estruturadas e previamente articuladas, em detrimento de decisões adaptativas ou reativas, frequentemente justificadas por enquadramentos normativos residuais. A racionalidade decisória inicial, assim, parece ancorada em estratégias de maximização do impacto político-institucional, compatíveis com o período de maior legitimidade representativa.

A variável *Mandato* revelou coeficientes negativos e estatisticamente significativos nos Modelos 3, 4 e 5, revelando que presidentes em primeiro mandato adotam, de forma sistemática, uma postura normativa mais cautelosa nas subdimensões *Social* (-42,56%), *Internacional* (-44,94%) e *Política/Fiscal* (-33,46%), em comparação com os segundos mandatos. Esse padrão é compatível com a literatura sobre institucionalização da atuação estatal, a qual aponta que presidentes em primeiro mandato tendem a adotar posturas mais cautelosas, evitar confrontos distributivos e priorizar medidas consensuais (SAMUELS, 2003; MARTÍNEZ-GALLARDO; SCHLEITER, 2015). A menor incidência de ações responsáveis em primeiros mandatos pode ser interpretada como indicativo de uma racionalidade incrementalista, em que a construção de coalizões estáveis e a consolidação da autoridade presidencial procedem a adoção de políticas normativamente mais robustas (BERTHOLINI; PEREIRA, 2019).

A variável *Eleição* apresentou efeito marginalmente significativo apenas no Modelo 3, sugerindo que, em anos eleitorais, há uma retração estimada de 20,3% na emissão de medidas socialmente responsáveis. Esse resultado está alinhado com os achados de González (2002) e Stokes (2005), segundo os quais o calendário eleitoral induz os governantes a evitar políticas redistributivas potencialmente controversas, visando preservar a coesão da base, mitigar riscos de contestação pública e garantir neutralidade programática durante o período de disputa.

7.3.2 *Estrutura da coalizão: distribuição de recompensas versus diversidade ideológica*

O Índice de Coalescência da Coalizão (ICC) revelou efeitos negativos e estatisticamente significativos nos Modelos 4, 5 e 6. Esses achados indicam que, à medida que a distribuição de recompensas na coalizão governista se torna mais proporcional, menor a incidência de ações justificadas com base nas subdimensões – internacional, fiscal e residual – de responsabilidade. Tal evidência, embora contraintuitiva à primeira vista, encontra respaldo nas análises de Inácio (2012), segundo a qual coalizões altamente coalescentes, ao operar com baixa volatilidade

normativa, tendem a privilegiar medidas voltadas à manutenção institucional e à acomodação programática em detrimento de reformas políticas. Em síntese, a proporcionalidade excessiva pode atuar como um freio à ousadia normativa, na medida em que reduz a necessidade de explicações formais e consensuais para as decisões do Executivo.

Em contrapartida, o Índice de Heterogeneidade da Coalizão (*IHC*) revelou coeficientes positivos e estatisticamente significativos em todos os modelos, com efeitos consistentes nas quatro subdimensões de responsabilidade. Cada incremento no *IHC* tende a aumentar o volume de ações responsáveis em cerca de 1,36% na dimensão *Social*, 1,49% na *Internacional*, 1,2% na *Política/Fiscal* e 1,31% na categoria residual (*Outras*). Tal padrão sugere que, quanto mais diversa ideologicamente a coalizão, maior a propensão do Executivo em justificar suas ações por meio de critérios formais de responsabilidade. Essa evidência é coerente com os estudos de Strom, Müller e Bergman (2003), Rohrschneider e Thomassen (2020) e Russo e Cotta (2020), que destacam a centralidade da responsabilidade normativa como mecanismo de mediação em coalizões multipartidárias, contribuindo para construir consensos programáticos mínimos em meio à dispersão ideológica.

7.3.3 Variáveis contextuais, macroeconômicas e partidárias

Dentre as variáveis de natureza contextual, apenas *Aprovação Presidencial* apresentou significância estatística ($\beta = -0,012$; $p < 0,005$), e unicamente no Modelo 6. O coeficiente negativo indica que, quanto maior o índice de aprovação (apoio popular) do chefe do Executivo, menor a propensão à emissão de ações justificadas na categoria residual de responsabilidade ($\approx 1,22\%$). Esse resultado pode ser interpretado à luz da maior autonomia decisória conferida por altos níveis de popularidade, os quais reduzem a necessidade de recorrer a enquadramentos normativos alternativos para legitimar decisões governamentais (LEWIS-BECK *et al.*, 2008). A legitimidade popular ampliada parece fornecer margem de manobra suficiente para que o governo atue de modo mais discricionário, dispensando justificativas formais típicas.

O impacto do crescimento econômico, variável *PIBm*, apresentou efeito estatisticamente significativo nos Modelos 3 e 6, embora com coeficientes de baixa magnitude. Esses resultados sugerem que a evolução positiva da economia exerce influência marginal sobre a emissão de medidas responsáveis nas subdimensões *Social* e *Outras*. Essa evidência é consistente com as constatações de Haggard e Kaufman (2008), segundo os quais as variáveis macroeconômicas têm efeitos mais diretos sobre a responsividade e sobre os índices de aprovação do que sobre a adoção de medidas ancoradas em parâmetros de responsabilidade institucional. A volatilidade

do ciclo econômico parece, portanto, menos relevante na definição de uma agenda normativa robusta, que tende a responder mais fortemente a variáveis estruturais.

No que concerne ao *IPCAm*, que capta os efeitos de variações inflacionárias, os modelos estimados não apresentaram coeficientes estatisticamente significativos. Esse resultado sugere que, no período analisado, a inflação não operou como vetor decisivo sobre a configuração das ações responsáveis do Executivo. Embora a inflação afete diretamente a percepção pública sobre o desempenho econômico do governo – conforme destacam Lewis-Beck *et al.* (2008) e Hellwig e Samuels (2007) –, seu impacto na adoção de medidas institucionalmente justificadas pode ser mediado por outros fatores, como tipo de coalizão, perfil ideológico do governo e níveis de autonomia decisória. Essa dissociação entre pressão conjuntural e emissão normativa reforça a ideia de que a responsabilidade governamental responde menos a choques econômicos imediatos e mais a dinâmicas institucionais duráveis.

A variável *Partido*, que indica a filiação partidária do chefe do Executivo, também não revelou significância estatística em nenhum dos modelos estimados. Esse resultado aponta para uma relativa neutralidade programática da dimensão da responsabilidade normativa, sugerindo que, apesar das diferenças ideológicas entre as presidências, a adoção de medidas justificadas formalmente como responsáveis segue uma lógica de Estado que transcende alinhamentos partidários contingentes.

Ademais, esse padrão é coerente com a literatura especializada – sobretudo os estudos de Manin *et al.* (2006) e Morlino e Quaranta (2014b) –, que distingue entre responsividade programática (sensível à filiação partidária e aos compromissos eleitorais) e responsabilidade institucional (vinculada a constrangimentos institucionais, exigências de governança e pressões intergovernamentais). Desse modo, pode-se postular que a filiação partidária impacta a direção política, mas não necessariamente os critérios formais que justificam a ação governamental sob parâmetros de responsabilidade

O papel da liderança presidencial foi confirmado nos Modelos 4, 5 e 6, onde a variável *Presidente* apresentou efeito estatisticamente significativo, com destaque para a subdimensão *Outras* ($\beta = 0,297$; $p < 0,001$). Esse coeficiente sugere que diferentes lideranças presidenciais operam com estratégias distintas de justificação normativa – isto é, indica que a mudança na titularidade da presidência acarreta um incremento estimado de $\approx 34,53\%$ no volume de ações responsáveis cuja justificativa normativa não se enquadra nas três subdimensões tradicionais. Este resultado pode ser interpretado como reflexo de diferentes estilos de liderança e estratégias

de justificação formal adotadas pelos presidentes, em consonância com os modelos de agência presidencial discutidos por Shugart e Carey (1992), Tsebelis (2002) e Carey (2022).

Em sistemas presidencialistas regidos por prerrogativas legais reforçadas e concentração de poder decisório no Executivo, como o caso brasileiro (BATISTA, 2013, 2014), Carey (2022) adverte que a figura do presidente ocupa posição privilegiada na construção da agenda, exercendo discricionariedade significativa mesmo em contextos de coalizão multipartidária. Nessa direção, Limongi (2006) argumenta que a prerrogativa presidencial de nomear cargos, distribuir recursos, articular a base governista – por meio sanções ou exclusão de membros da coalizão – confere ao Executivo brasileiro agência normativa relevante para definir o conteúdo, o ritmo e o enquadramento das medidas adotadas no mandato. Isso posto, os efeitos observados para *Presidente* reafirmam o protagonismo da liderança presidencial como eixo articulador da racionalidade na ação estatal, especialmente em ambientes de alta complexidade institucional e fragmentação partidária.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS DE PESQUISAS FUTURAS

A investigação desenvolvida ao longo da presente tese produziu evidências empíricas consistentes e um arcabouço teórico-analítico robusto para aprofundar a compreensão sobre a dinâmica normativa que orienta a atuação do Poder Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. Ao privilegiar, de forma sistemática, as dimensões de *responsividade* e *responsabilidade* governamental, o estudo contribui diretamente para o debate contemporâneo sobre a efetividade do vínculo representativo nas democracias modernas, deslocando o foco analítico da mensuração estrita da produção legislativa do governo para os critérios normativos que estruturam sua formulação, legitimação e justificativa pública.

Ao mobilizar *responsividade* e *responsabilidade* como dimensões analíticas distintas, ainda que empiricamente interdependentes – em consonância com a tradição substantiva da teoria da representação política (PITKIN, 1967; MANIN, 1997; STOKES, 2001) –, a pesquisa buscou apreender os mecanismos institucionais, estratégicos e normativos por meio dos quais o Executivo formula, prioriza e legitima suas agendas legislativas. Essa dinâmica não se limita à reação imediata a pressões eleitorais ou a demandas sociais de curto prazo, mas incorpora compromissos programáticos articulados, constrangimentos político-institucionais, marcos legais e padrões de governança orientados por expectativas de responsabilização, transparência decisória e *accountability* intertemporal.

Do ponto de vista metodológico, a combinação entre a definição analítica e operacional rigorosa das categorias, a construção e codificação sistemática do banco *Political Actions*, a modelagem estatística por meio de regressões Binomiais Negativas e a desagregação tipológica da responsabilidade normativa permitiu não apenas identificar os fatores que condicionam a atuação legislativa do Executivo, mas também apreender a racionalidade político-institucional subjacente à formulação dessa agenda. Nesse sentido, a pesquisa desloca o foco explicativo da mera quantificação de iniciativas presidenciais para a compreensão qualitativa dos fundamentos normativos, estratégicos e institucionais que orientam sua proposição e justificação.

Os resultados empíricos indicam, de maneira consistente, a centralidade das variáveis estruturais – notadamente a posição no ciclo do mandato, a estrutura interna da coalizão (em termos de proporcionalidade e dispersão ideológica) e o perfil da liderança presidencial – na conformação dos padrões e estratégias da ação normativa do Executivo. Em contraste, variáveis conjunturais tradicionalmente mobilizadas na literatura, como aprovação presidencial, inflação e crescimento econômico, apresentaram efeitos limitados estatisticamente marginais, sobretudo no que se refere à responsabilidade. Tal evidência sugere que, embora a atuação presidencial

seja mediada por constrangimentos institucionais relativamente estáveis, subsiste um espaço relevante de agência política, cuja intensidade varia conforme a maturidade do governo, a composição da coalizão e o estilo de liderança adotado.

Sob uma perspectiva comparativa, os achados convergem com a literatura que distingue os conceitos de *responsabilidade* e *responsividade* como paradigmas normativos distintos no interior do processo de representação democrática. Enquanto a responsividade se mostra mais sensível a ciclos eleitorais, pressões políticas e demandas voláteis, a responsabilidade opera segundo parâmetros mais institucionalizados, menos permeáveis à conjuntura imediata e mais ancorados em padrões duradouros de governança e de *accountability* vertical e horizontal.

A desagregação da responsabilidade normativa em quatro subdimensões analíticas – *Social, Internacional, Política/Fiscal e Outras* – permitiu captar, com maior granularidade, as estratégias diferenciadas de justificação mobilizadas pelo Executivo para legitimar suas ações. Essa procedimento representa um avanço empírico relevante ao evidenciar que a racionalidade normativa da ação presidencial não é homogênea, variando conforme o ambiente institucional, o tipo de compromisso assumido e o grau de contestação política de cada contexto decisório.

Entre os achados mais consistentes, destaca-se o efeito positivo e recorrente da dispersão ideológica da coalizão (índice IHC) sobre a intensificação da produção normativa orientada à responsabilidade político-institucional, cujos efeitos se manifestam tanto no modelo agregado quanto nas análises desagregadas. Esse resultado sugere que coalizões ideologicamente plurais impõem maiores exigências de coordenação, legitimação e acomodação interpartidária, levando o Executivo a intensificar a formalização de justificativas normativas como um mecanismo de mediação política e estabilização institucional, em consonância com o debate sobre governança democrática em sistemas multipartidários (STRØM *et al.*, 2003; RUSSO; COTTA, 2020).

Em contraste, o efeito negativo da variável que capta a coalescência da coalizão (ICC) aponta para uma dinâmica menos intuitiva: coalizões altamente proporcionais e formalmente estáveis não se traduzem, necessariamente, em maior ativação normativa responsável por parte do gabinete presidencial. Ao contrário, níveis elevados de estabilidade tendem a induzir à priorização da manutenção do *status quo* e à gestão interna da coalizão, em detrimento da formulação de políticas estruturais, resultado que dialoga com evidências prévias sobre baixa volatilidade decisória em contextos de elevada disciplina governamental (INÁCIO, 2012).

Outro achado relevante refere-se à expansão da categoria residual *Outras*, interpretada à luz da literatura sobre governança adaptativa, crise institucional e transformação do discurso político (MAIR, 2013a; 2013,b; NAURIN, 2014; KATZ; MAIR, 2018; MÜLLER, 2019;

KATZ, 2020; POWELL, 2020). Esse padrão indica uma tendência ao uso estratégico de justificativas normativas alternativas em contextos de ambiguidade institucional, nos quais o gabinete se vê confrontado por demandas plurais simultâneas e frequentemente contraditórias. Tal ampliação evidencia a centralidade da linguagem normativa estatal como instrumento de estabilização política e de gestão da incerteza em ambientes marcados por baixa previsibilidade e elevada contestação pública (KATZ, 2020; KARREMANS; LEFKOFRIDI, 2020).

No plano da agência política, a ausência de significância estatística da variável *Partido*, contrastada com o efeito robusto da variável *Presidente* na dimensão responsabilidade, reforça a interpretação de que, no caso brasileiro, o conteúdo normativo da ação presidencial depende mais do perfil estratégico da liderança e das condições estruturais de governabilidade do que de alinhamentos programáticos partidários estritos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). Embora os partidos desempenhem papel central na formação das coalizões, sua influência direta sobre o grau de responsabilidade governamental revela-se heterogênea e mediada pela centralização decisória característica da Presidência.

De modo geral, os resultados indicam que a responsabilidade normativa não constitui mero subproduto da responsividade governamental, mas emerge como dimensão autônoma e estruturante da ação estatal. Trata-se, portanto, não de um atributo moral ou retórico, mas de um componente institucional da governança democrática, articulado à legitimidade decisória, à previsibilidade das ações, à consistência programática e à transparência das decisões políticas, operando de forma relativamente independente dos imperativos eleitorais imediatos.

No que se refere especificamente à dimensão *responsividade*, os achados mostram que sua configuração não depende exclusivamente do capital político inicial (efeito *Honeymoon*), nem tampouco da popularidade presidencial em ciclos pontuais. O primeiro mandato revelou-se sistematicamente associado a níveis mais baixos tanto na proposição responsiva quanto nas ações responsáveis, sugerindo que incertezas institucionais, instabilidade da coalizão e custos de coordenação limitam a entrega programática direta no início do mandato. Coalizões em que os recursos são distribuídos de forma mais proporcional entre os parceiros – isto é, ICC elevado – tendem a reduzir a adoção de medidas normativas voltadas à responsividade, deslocando o centro decisório para negociações internas e ações de manutenção governamental. Entretanto, coalizões ideologicamente heterogêneas ampliam a necessidade de sinalização política e de acomodação programática, elevando a frequência de ações responsivas.

Na dimensão da *responsabilidade*, os resultados empíricos revelam uma lógica distinta: a iniciativa legislativa orientada por critérios de responsabilidade democrática demonstra baixa

sensibilidade às variáveis conjunturais, sugerindo que sua ativação não responde a estímulos imediatos do ambiente político ou macroeconômico. A ausência de significância estatística para inflação (*IPCAm*), crescimento econômico (*PIBm*) e aprovação presidencial reforça a premissa de que responsabilidade normativa não emerge como resposta reativa a choques externos, mas como produto da internalização de padrões relativamente estáveis de governança, vinculados a rotinas institucionais e compromissos de médio e longo prazo. De modo similar, a associação negativa entre primeiro mandato e proposição responsável indica que, nos estágios iniciais do ciclo governamental, prevalecem cautela decisória, restrições de coordenação e incertezas que limitam a ativação desse tipo de iniciativa normativa.

O contraste entre os efeitos da estrutura interna da coalizão nas duas dimensões revela-se particularmente elucidativo. Enquanto a variável que capta a proporcionalidade da coalizão (ICC) tende a reduzir tanto a responsividade quanto a responsabilidade normativa, o indicador da dispersão ideológica (IHC) exerce efeito positivo e estatisticamente consistente sobre ambas. Tal padrão sugere que coalizões ideologicamente plurais impõem maiores custos de legitimação e coordenação, o que demanda maior ativação normativa do Executivo: seja por necessidade de acomodação partidária, seja como mecanismo de estabilização política. Essa evidência tensiona parcialmente a literatura comparada, que tende a associar maior dispersão ideológica a menor cumprimento de compromissos programáticos da campanha (NAURIN; ROYED; THOMSON, 2019) – indicando que, no presidencialismo brasileiro, a antecipação de barganhas no processo de formação das coligações eleitorais e a centralidade do Executivo na gestão da patronagem e da agenda ampliam a capacidade presidencial de implementar acordos negociados *ex ante*.

Adicionalmente, os efeitos da filiação partidária do presidente revelam direcionalidade assimétrica entre as dimensões. Enquanto a variável *Partido* exerce impacto negativo sobre a responsividade – possivelmente refletindo restrições programáticas e/ou custos de coerência ideológica –, ela não apresenta efeito estatisticamente significativo sobre a responsabilidade. Esse resultado reforça a distinção analítica entre as dimensões, ao indicar que a responsividade se ancora mais diretamente em alinhamentos político-partidários e compromissos eleitorais, ao passo que a responsabilidade opera segundo uma lógica funcional de Estado, menos dependente de preferências ideológicas específicas e mais conectada a padrões administrativos e estruturais.

A variável *Presidente*, por sua vez, mostrou impacto significativo exclusivamente sobre a responsabilidade normativa, sinalizando que estilos de liderança, estratégias de governança e capacidades diferenciais de coordenação do gabinete presidencial influenciam o grau e o perfil das iniciativas formalmente justificadas como responsáveis. Tal evidência reafirma o papel da

agência do Executivo na modelagem da agenda estatal, sobretudo em sistemas presidencialistas altamente centralizados, como o caso do Brasil, nos quais a Presidência dispõe de instrumentos institucionais robustos para estruturar prioridades legislativas e enquadramentos programáticos.

A articulação entre responsividade e responsabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro, portanto, não se configura como dicotomia funcional, mas como um equilíbrio tenso e contingente, condicionado pelas características da coalizão, pela posição no ciclo do mandato e pela racionalidade estratégica na atuação do Executivo federal. A responsividade, mais volátil, expressa concessões políticas associadas a pactos interpartidários e a compromissos eleitorais; a responsabilidade, por sua vez, traduz a incorporação de padrões normativos que transcendem a conjuntura política doméstica, ancorando-se em racionalidades institucionais, administrativas e de *accountability* intertemporal.

Nesse sentido, os efeitos identificados nesta pesquisa contribuem para reposicionar o debate sobre representação democrática no Brasil, ao evidenciar que a produção legislativa do Executivo não pode ser interpretada exclusivamente como reflexo de posição política, ideologia ou de pressão pública imediata, mas como resultado de uma engenharia institucional complexa, na qual se articulam barganhas políticas, custos de coordenação e acordos e/ou compromissos programáticos previamente articulados.

De forma mais ampla, a presente tese analisou os determinantes institucionais, políticos e contextuais da emissão de proposições normativas pelo Poder Executivo brasileiro entre 1995 e 2022, tendo como eixo analítico a interação entre duas dimensões centrais da representação democrática: *responsividade* e *responsabilidade*. A partir da modelagem estatística de dados longitudinais e da operacionalização de subdimensões analíticas fundamentadas na literatura comparada, foi possível identificar padrões empíricos e lógicas de ação presidencial mediadas por fatores estruturais e conjunturais.

A pesquisa conduzida aqui contribui, assim, para o campo da Ciência Política ao propor um modelo analítico que articula critérios normativos, mecanismos institucionais e indicadores empíricos da produção legislativa do Executivo. Ao integrar, sob uma perspectiva operacional e longitudinal, as dimensões *responsividade* e *responsabilidade*, o estudo oferece subsídios para os debates sobre qualidade da representação política, *accountability* governamental e eficiência institucional, contribuindo, de modo particularmente relevante, para uma avaliação substantiva da efetividade do vínculo representativo nas democracias contemporâneas.

Entre as possíveis extensões da agenda de pesquisa, destaca-se a ampliação de análises comparadas em contextos latino-americanos, sobretudo por meio de testes de validade externa

dos indicadores empíricos construídos. A incorporação de atos de natureza infralegal, medidas provisórias de caráter explicitamente ideológico ou orientadas a valores tradicionais, bem como de decretos executivos de faculdade restritiva direcionados a setores sociais marginalizados – estratégias frequentemente associadas às lideranças e às retóricas mobilizadas pela atual onda da extrema direita em escala global – pode ampliar o mapeamento analítico da ação normativa do Executivo e, em sentido mais estrito, aprofundar a compreensão acerca da efetividade do nexo representativo – entendido como a relação causal substantiva entre partidos e eleitores.

Ademais, abordagens qualitativas voltadas à análise sistemática dos enunciados das justificativas normativas formalmente emitidas pelo Poder Executivo em documentos oficiais – como adendos para exposição de motivos, mensagens presidenciais e pareceres técnicos – podem iluminar as dinâmicas e estratégias de enquadramento normativo adotadas pelo gabinete presidencial, permitindo identificar variações entre retórica institucional e prática decisória.

Em suma, os resultados obtidos reafirmam que a atuação presidencial no Brasil resulta de um processo de interação entre múltiplas racionalidades políticas e institucionais, negociadas em um ambiente de coalizão variável, contexto econômico instável e disputas contínuas por legitimidade. Compreender os padrões normativos dessa ação constitui, portanto, chave central para aprofundar a análise da dinâmica representativa, da capacidade de articulação política e da concessão programática entre os partidos e da robustez do arcabouço institucional do Estado nas democracias contemporâneas.

BIBLIOGRAFIA

- AARTS, K.; THOMASSEN, J. 2008. Satisfaction with democracy: do institutions matter? *Electoral Studies*, v. 27, p. 5-18, 2008.
- ABOU-CHADI, T.; GREEN-PEDERSEN, C.; MORTENSEN, P. Parties' policy adjustments in response to changes in issue saliency. *West European Politics*, v. 43, n. 4, p. 749-771, 2020.
- ABRAMSON, P.; ALDRICH, J.; GOMEZ, B.; ROHDE, D. *Change, and continuity in the 2012 elections*. SAGE Publications: CQ Press, 2016.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ACHEN, C.; BARTELS, L. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016.
- ADAMS, J.; EZROW, L.; SOMER-TOPCU, Z. Do voters respond to party manifestos or to a wider information environment? An analysis of mass-elite linkages on European Integration. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 4, p. 967-978, 2014.
- ALBUQUERQUE, A. *Aqui você vê a verdade na tevê: a propaganda política na televisão*. Niterói. 1999. 204p. Tese (Doutorado em Comunicação, Imagem e Informação) – MCII, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1999.
- ALBUQUERQUE, A. Protecting democracy or conspiring against it? Media and politics in Latin America: a glimpse from Brazil. *Journalism*, v. 20, n. 7, p. 906-923, 2019.
- ALDÉ, A.; BORBA, F. Prime time electoral propaganda: the Brazilian model of free airtime. In: HOLTZ-BACHA, C.; JUST, M. *Routledge handbook of political advertising*. New York: Routledge, p. 87-100, 2017.
- ALDRICH, J. *Why parties?* A second look. London: University of Chicago Press, 2011.
- ALDRICH, J.; GRIFFIN, J. *Why parties matter political competition and democracy in the American South*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.
- ALDRICH, J.; STEPHENSON, L. When do voters act strategically? Institutional and individual variation in the incidence of strategic voting in democracies. In: LOEWEN, P.; RUBENSON, D. *Duty and choice: the evolution of the study of voting and voters*. Toronto: Toronto University of Toronto Press, 2019.
- ALDRICH, J.; SULLIVAN, J.; BORGIDA, E. Foreign affairs and issue voting: do presidential candidates "Waltz Before a Blind Audience?" *The American Political Science Review*, v. 83, n. 1, p. 123-141, 1989.
- ALMEIDA, A. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ALMEIDA, A. Nota técnica sobre gabinete ministerial e composição partidária. Brasília: IPEA, 2021.

ALMOND, G.; POWELL, G.; DALTON, R.; STROM, K. *Comparative politics today: a world view*. London: Longman, 9th, 2004.

ALMOND, G.; POWELL, G. *Comparative politics: a developmental approach*. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1966.

ALVES, M. As flutuações de longo prazo da polarização no Brasil: análise do compartilhamento de informações políticas entre 2011 e 2019. *Dados*, v. 66, n. 2, p. 1-45, 2023.

AMES, B. *Os entraves da democracia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

AMORIM NETO, O. Cabinets and coalitional presidentialism. In: AMES, B. (Org.). *Handbook of Brazilian politics*. New York: Routledge, p. 293-312, 2018.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-1998). *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

ANDERSON, C.; SINGER, M. The sensitive left and the impervious right: multilevel models and the politics of inequality, ideology, and legitimacy in Europe. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 4-5, p. 564-599, 2008.

APSA. Towards a more responsible two-party system. *American Political Science Review*, 1950.

ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARAÚJO, C. As cotas por sexo para a Competição Legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, v. 44, n. 1, p. 155-194, 2001.

ARAÚJO, V. A. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. *Opinião Pública*, v. 23, p. 429-458, 2017.

ARAÚJO, V. A.; FREITAS, A.; VIEIRA, M. The presidential logic of government formation in Latin American democracies. *Revista de Ciência Política*, v. 38, n. 1, p. 25-50, 2018.

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 89, p. 7-23, 2015.

ARTÉS, J. Do Spanish politicians keep their promises? *Party politics*, v. 19, n. 1, p. 143-158, 2013a.

ARTÉS, J. Do elections boost responsiveness? Evidence from Spain. *Electoral Studies*, v. 32, n. 1, p. 92-97, 2013b.

ASLANIDIS, P. Populism and social movements. *Social Movement Studies*, v. 15, n. 3, p. 293-308, 2015.

AXELROD, R. *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham, 1970.

AYALA, D. Responsividade e accountability no presidencialismo latino-americano. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, v. 14, n. 2, p. 45-67, 2022.

AYTAÇ, S.; STOKES, S. *Why bother? Rethinking participation in elections and protests*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

AZEVEDO, F. Espaço público, mídia e modernização das campanhas eleitorais no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA COMPÓS, 4., 1998. *Anais da IV Reunião Anual da COMPÓS*, São Paulo: PUC, p. 1-05, 1998.

AZEVEDO, F. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*, v. 12, p. 88-113, 2006.

BARDI, L.; BARTOLINI, S.; TRECHSEL, A. Party adaptation and change and the crisis of democracy. *Party Politics*, v. 20, n. 2, p. 151-159, 2014a.

BARDI, L.; BARTOLINI, S.; TRECHSEL, A. Responsive and responsible? The hole of parties in Twenty-First Century politics. *West European Politics*, v. 37, n. 2, p. 235-252, 2014b.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARR, R. Populists, outsiders and anti-establishment politics, *Party Politics*, v. 15, n. 1, p. 29-48, 2009.

BATISTA, M. O poder do Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BATISTA, M. *O mistério dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, UFPE, Recife – PE, 2014.

BATISTA, M. Who gets what and how does it matter? Importance-weighted portfolio allocation and coalition support in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 10, n. 3, p. 99-134, 2018.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas, and instability in American politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BÉLANGER, M.; MEGUID, B. Issue salience, issue ownership, and issue-based vote choice, *Electoral Studies*, v. 27, n. 3, p. 477-491, 2008.

BELCHIOR, A. The effects of party identification on perceptions of pledge fulfillment: evidence from Portugal. *International Political Science Review*, v. 40, n. 5, p. 627-642, 2019.

BELCHIOR, A.; FREIRE, A. Is party type relevant to an explanation of policy congruence? Ideological vs. catchall parties in Portuguese case. *International Political Science Review*, v. 34, n. 3, p. 273-288, 2012.

BELCHIOR, A.; LOPES, H.; CABRITA, L.; TSATSANIS, E. Party policy responsiveness at the agenda-setting and decision-making stages: the mediating effect of the types of government and promise. *International Political Science Review*, p. 1-20, 2023.

BENOIT, K.; CONWAY, D.; LAUDERDALE, B.; LAVER, M.; MIKHAYLOV, S. Crowdsourced text analysis: reproducible and agile production of political data. *American Political Science Review*, v. 110, n. 2, p. 278-295, 2016.

BERG-SCHLOSSER, D.; BADIE, B.; MORLINO, L. *The SAGE handbook of political science*. London: SAGE Publications Ltd., 2020.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 4, p. 528-550, 2017.

BIRCH, A. *Representative, and responsible government*. London: George Allen & Unwin, 1964.

BOLOGNESI, B.; BABIRESKI, F.; MACIEL, A. Conhecendo o vazio: congruência ideológica e partidos políticos no Brasil. *Política e Sociedade*, v. 18, n. 42, p. 86-116, 2019.

BORBA, F.; CERVI, E. Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. *Opinião Pública*, v. 23, p. 754-785, 2017.

BORBA, F.; DUTT-ROSS, S. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e a formação da opinião pública na eleição presidencial de 2018. *Opinião Pública*, v. 27, n. 3, p. 851-877, 2021.

BORBA, F.; VASCONCELLOS, F. A campanha negativa como estratégia eleitoral na perspectiva dos consultores políticos: quem atacar, quando atacar e como atacar. *Intercom, Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, São Paulo, v. 45, p. 1-20, 2022.

BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 24, n. 1, p. 53-89, 2018.

BORNSCHIER, S. Historical polarization and representation in South American party systems. *British Journal of Political Science*, v. 49, n. 1, p. 153-179, 2019.

BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 26, p.7-62, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pesquisa simplificada*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRINKS, D.; LEVITSKI, S.; MURILLO, M. The politics of institutional weakness in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BUDGE, I. Issue emphases, Saliency Theory and, issue ownership: a historical and conceptual analysis. *West European Politics*, v. 38, n. 4, p. 761-777, 2015.

BUDGE, I; FARLIE, D. *Explaining and predicting elections: issue effects and party strategies in twenty-three democracies*. London: George Allen & Unwin, 1983a.

BUDGE, I; FARLIE, D. Party competition: selective emphasis or direct confrontation? An alternative view with data. In: DAALDER, H.; MAIR, P. (Eds.). *Western European party systems*. London: Sage, 1983b.

BUDGE, I.; MCDONALD, M.; PENNINGS, P.; KEMAN, H. *Organizing democratic choice: party representation over time*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BUDGE, I.; MEYER, T. Understanding and validating the left-right scale (RILE). In: VOLKENS, A.; BARA, J.; BUDGE, I.; MCDONALD, M.; KLINGEMANN, H-D. (Eds.). *Mapping policy preferences from texts III*. Oxford: Oxford University Press, 9-32, 2013.

BUDGE, I.; KLINGEMANN, H-D.; VOLKENS, A.; BARA, J.; TANENBAUM, E. (Eds.). *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments (1945-1998)*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BUDGE, I.; ROBERTSON, D.; HEARL, D. *Ideology, strategy, and party change: spatial analysis of post-War election programmes in nineteen democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

CANES-WRONE, B.; SHOTTS, K. The conditional nature of presidential responsiveness to public opinion. *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 4, p. 690-706, 2004.

CAREY, John M. Executive authority and democratic accountability in Latin America. *Annual Review of Political Science*, v. 25, p. 327-345, 2022.

CAREY, J. M.; CLAYTON, K.; HELMKE, G.; NYHAM, B.; SANDERS, M.; STOKES, S. Who will defend democracy? Evaluating tradeoffs in candidate support among partisan donors and voters. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 32, n. 1, p. 230-245, 2022.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARMINES, E. The logic of party alignments. *Journal of Theoretical Politics*, v. 3, n. 1, p. 65-80, 1991.

CARMINES, E.; STIMSON, J. On the structure and sequence of issue evolution. *The American Political Science Review*, v. 80, n. 3, p. 901-920, 1986.

CARREIRÃO, Y. Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 319-351, 2008.

CARREIRÃO, Y. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 393-430, 2015.

CARREIRÃO, Y. O debate metodológico nos estudos de congruência política: uma revisão da literatura internacional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 69, p. 1-28, 2019.

CARVALHO, N. *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento político legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CAUGHEY, D.; WARSHAW, C. Policy preferences and policy change: dynamic responsiveness in the American States, 1936-2014. *American Political Science Review*, v. 112, n. 2, p. 249-266, 2018.

CERVI, E. *Opinião pública e política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e por que isso interessa à democracia*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2006.

CERVI, E. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 106-136, 2011.

CERVI, E. PANKE, L. Análise de comunicação eleitoral: uma proposta metodológica para estudos de HGPE. *Contemporânea*, v. 9, p. 390-404, 2011.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. *Democracy, elections, and accountability for economic outcomes*. Cambridge University Press, 1999.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis: Vozes, 2006.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. *Análise Social*, v. 229, n. 4, p. 870-897, 2018.

COHEN, J. *Presidential responsiveness, and public policy-making: the public and the policies that presidents choose*. Michigan: Michigan University Press, 2000.

COHEN, J. Succession effects in presidential elections. *Electoral Studies*, v. 81, n. 102576, 2023.

COLLIER, D. Understanding process tracing. *Political Science and Politics*, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

CONTRERA, F. *Política externa americana no pós-guerra fria: como se posicionam democratas e republicanos?* 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

CONTRERA, F.; GREGORIO, P. The impact of COVID-19 pandemic on the issue and ideological congruence of Trump and Bolsonaro administrations. *Brazilian Research and Studies Journal*, Berlin – Germany, v. 1, p. 1-14, 2022.

CONTRERA, F.; GREGORIO, P. C.; LIMA, B. Interações estratégicas na eleição presidencial de 2018: uma análise das redes configuradas no HGPE. *Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 22, n. 3, p. 137-171, 2020.

CONTRERA, F.; GREGORIO, P.; LIMA, B.; ALVES, M. Ênfase seletiva e interação estratégica: a eleição presidencial de 2022 no Horário Eleitoral. *Opinião Pública*, v. 30, e3014, p. 1-44, 2024.

COPPEDGE, M. The dynamic diversity of Latin American party systems. *Party Politics*, n. 4, p. 547-568, 1997.

COSTA, C.; CINTADO, G.; PÉREZ, H. Political cycles in Latin America: more evidence on the Brazilian economy. *Latin American Economic Review*, v. 30, p. 1-17, 2021.

COSTELLO, R.; THOMASSEN, J.; ROSEMA, M. European parliament elections and political representation: policy congruence between voters and parties. *West European Politics*, v. 35, n. 6, p. 1226-1248, 2012.

COTTA, M.; RUSSO, F. *Research handbook on political representation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2020.

COUTO, L.; ALBALA, A. A coalescência revisitada: o cálculo presidencial no bicameralismo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, p. 1-36, 2023.

COX, G. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems - political economy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DAHL, R. *A preface to democratic theory*. Chicago II: University of Chicago Press, 1956.

DAHL, R. *Democracy, and its critics*. New Haven, CT: Yale University Press, 1991 [1989].

DAHL, R. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP, 2015 [1971].

DALTON, R. J.; FARRELL, D. M.; MCALLISTER, I. *Political parties and democratic linkage: how parties organize democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DALTON, R. J. Party competition and representation. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 268-285, 2020.

DAMHUIS, K.; KARREMANS, J. Political responsiveness and the timing of policy: A comparative perspective. *West European Politics*, v. 40, n. 4, p. 816-837, 2017.

DÄUBLER, T.; MÜLLER, W. C.; STECKER, C. (Ed.). *Democratic representation in multi-level systems: the vices and virtues of regionalization*. London: Routledge, 2019.

DE SWAAN, A. *Coalition theories and cabinet formations: a study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier, 1973.

DIAMOND, L.; HARTLYN, J.; LINZ, J.; LIPSET, S. (Eds.). *Democracy in developing countries: Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

DINIZ, S. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n.2, p. 333-369, 2005.

DINIZ, S.; ALVES, M.; GREGORIO, P.; CONTRERA, F. A dança das cadeiras na composição das comissões permanentes na Câmara dos Deputados no Brasil (1991-2022). *Revista E-Legis*, v. 16, n. 41, p. 4-23, 2024.

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

DINIZ, S.; OLIVEIRA, G. *O Sistema presidencialista: perspectivas analíticas nos EUA e no Brasil*. São Carlos: EDUFSCAR, 2020b.

DIXIT, A. K.; SKEATH, S. *Games of strategy*. 15. ed. New York: W.W. Norton, 2004.

DOBBE, T.; VREESE, C. Beyond manifestos: exploring how political campaigns use online advertisements to communicate policy information and pledges. *Big Data & Society*, v. 9, n. 1, p. 1-12, 2022.

DOLEZAL, M.; ENNSER-JEDENASTIK, L.; MÜLLER, W.; WINKLER, A. Analyzing manifestos in their electoral context: a new approach with application to Austria, 2002-2008. *Political Science Research and Methods*, v. 4, n. 3, p. 641-650, 2016.

DOLEZAL, M.; ENNSER-JEDENASTIK, L.; MÜLLER, W.; PRAPROTNIK, K.; WINKLER, A. Beyond salience and position taking how political parties communicate through their manifestos. *Party Politics*, v. 24, n. 3, p. 240-252, 2018.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1ª Reimpressão, 2013 [1957].

DUVAL, D.; PÉTRY, F. Time and the fulfillment of election pledges. *Political Studies*, v. 67, n. 1, p. 207-223, 2019.

EGAN, P. *Partisan Priorities: how issue ownership drives and distorts American politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ENROTH, H. Cartelization versus representation? On a misconception in contemporary party theory. *Party Politics*, v. 23, n. 2, p. 124-134, 2017.

ENYEDI, Z. The discreet charm of political parties. *Party Politics*, n. 20, n. 2, p. 194-204, 2014.

ESAIASSON, P.; WLEZIEN, C. Advances in the study of democratic responsiveness: an introduction. *Comparative Political Studies*, v. 50, n. 6, p. 699-710, 2017.

EZROW, L.; DE VRIES, C.; STEENBERGEN, M.; EDWARDS, E. Mean voter representation and partisan constituency representation: do parties respond to the mean voter position or to their supporters? *Party Politics*, v. 17, n. 3, p. 275-301, 2011.

EZROW, L.; HELLWIG, T. Responding to voters or responding to markets? Political parties and public opinion in an era of globalization. *International Studies Quarterly*, v. 58, n. 4, p. 816-827, 2014.

FAGAN, E. J. Marching Orders? US party platforms and legislative agenda setting (1948-2014). *Political Research Quarterly*, v. 71, n. 4, p. 949-959, 2018.

FARRELL, D.; KOLODNY, R.; MEDVIC, S. Parties and campaign professionals in a digital age: political consultants in the United States and their counterparts overseas. *Harvard International Journal of Press/Politics*, v. 6, n. 4, p. 11-30, 2001.

FIANI, R. *Teoria dos Jogos: para cursos de administração e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 47, 1997.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, 1998a.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, 1998b.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: RENNO, L.; MAGDA, I. (Eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 77-104, 2009.

FISHER, S.; HOBOLT, S. Coalition government and Electoral accountability. *Electoral Studies*, v. 29, n. 3, p. 358-369, 2010.

FORNACIARI, T.; HOVY, D.; NAURIN, E.; RUNESON, J.; THOMSON, R.; ADHIKARI, P. "We will reduce taxes": identifying election pledges with language models. *Findings of the association for computational linguistics: ACL-IJCNLP 2021*, p. 3406-3419, 2021.

FORTUNATO, D. The electoral implications of coalition policy making. *British Journal of Political Science*, v. 49, p. 59-80, 2019.

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

FREITAS, A.; ARAÚJO, V. Partidos, coalizões e influência sobre políticas públicas no Brasil: um jogo de arenas múltiplas e *payoffs* variados. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO

BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016. *Anais do 10º ABCP*, Belo Horizonte: ABCP, 2016.

FREITAS, A.; SILVA, G. Das manifestações de 2013 à eleição de 2018 no Brasil: buscando uma abordagem institucional. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 38, n. 1, p. 137-155, 2019.

GADARIAN, S. The politics of threat: how terrorism news shapes foreign policy attitudes. *The Journal of Politics*, n. 72, v. 2, p. 469-483, 2010.

GARCIA, J. Coalizões de governo: uma medida de concentração alternativa. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 22, n. 72, 2017.

GOETZ, K. A question of time: responsive and responsible democratic politics. *West European Politics*, v. 37, n. 2, p. 379-399, 2014.

GOMEZ, B.; MONTGOMERY, J. Why John Aldrich? *PS: Political Science & Politics*, v. 46, n. 4, p. 857-864, 2013.

GONZÁLEZ, M. Electoral cycles and policy responsiveness in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 44, n. 2, p. 1-30, 2002.

GREEN, J.; HOBOLT, S. Owning the issue agenda: party strategies and vote choices in British elections. *Electoral Studies*, v. 27, n. 3, p. 460-476, 2008.

GREGORIO, P. Prioridades programáticas e agenda legislativa do partido NOVO na Câmara dos Deputados em 2019. *E-Legis*, v. 13, p. 111-131, 2020.

GREGORIO, P. *Padrões de interação estratégica nas eleições presidenciais de 2018: atores e temáticas*. São Carlos, 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), 2021.

GREGORIO, P. O debate metodológico nos estudos de promessas eleitorais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS*, v. 39, e39007, p. 1-22, 2024.

GRIMMER, J.; MESSING, S.; WESTWOOD, S. How words and money cultivate a personal vote: the effect of legislator credit claiming on constituent credit allocation. *American Political Science Review*, v. 106, n. 4, p. 703-719, 2012.

GRIMMER, J.; STEWART, B. Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis*, v. 21, n. 3, p. 267-297, 2013.

GROSSMAN, G.; SLOUGH, T. Government responsiveness in developing countries. *Annual Review of Political Science*, v. 25, p. 131-153, 2022.

HARMEL, R. The how's and why's of party manifestos: some guidance for a cross-national research agenda. *Party Politics*, v. 24, n. 3, p. 229-239, 2018.

HELLWIG, T.; SAMUELS, D. Voting in open economies: The electoral consequences of globalization. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 3, p. 283-306, 2007.

HERSHEY, M.; ALDRICH, J. *Party politics in America*. New York: Routledge, 2017.

HOBOLT, S.; KLEMMENSEN, R. Government responsiveness and political competition in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 3, p. 309-337, 2008.

HOBOLT, S.; TILLEY, J. Who's in charge? How voters attribute responsibility in the European Union. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 6, p. 795-819, 2014.

HOFFERBERT, R.; BUDGE, I. The party mandate and the Westminster model: election programmes and government spending in Britain 1945-85. *British Journal of Political Science*, v. 22, n. 2, p. 151-182, 1992.

HORN, A. Can the online crowd match real expert judgments? How task complexity and coder location affect the validity of crowd-coded data. *European Journal of Political Research*, v. 598, n. 1, p. 236-247, 2018.

HTUN, M.; POWELL, G. Between science and engineering: political science, electoral rules, and democratic governance. In: HTUN, M.; POWELL, G. (Eds.). *Political science, electoral rules, and democratic governance*. Report of the APSA: Task force on electoral rules, and democratic governance. Washington, D.C.: APSA, p. 1-13, 2013.

HUNTER, W. *The transformation of the workers' party in Brazil (1989-2009)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

IANONI, M. Por uma abordagem ampliada das coalizões. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 61, p. 3-20, 2017.

IBENSKAS, R.; POLK, J. Party Responsiveness to public opinion in young democracies. *Political Studies*, v. 70, n. 4, p. 919-938, 2022.

IGNAZI, P. *Extreme right parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

INÁCIO, M. Coalizões governamentais e produção legislativa no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 8, p. 9-34, 2012.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governos de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

ISSP. International social survey programme: role of government IV. In: ISSP 2006. *ISSP Research Group*, GESIS Data Archive, Cologne, ZA4700 Data file, 2023.

JENSEN, C.; VESTERGAARD, M. B. Government responsiveness to voters' economic vulnerabilities: evidence from 17 European democracies. *West European Politics*, v. 45, n. 2, p. 223-241, 2022.

KANG, S-G.; POWELL, B. Representation, and policy responsiveness: the median voter, election rules, and redistributive welfare spending. *Journal of Politics*, v. 72, n. 4, p. 1014-1028, 2010.

KAPLAN, N.; PARK, D.; RIDOUT, T. Dialogue in American political campaigns? An examination of issue convergence in candidate television advertising. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 724-736, 2006.

KARREMANS, J.; DAMHUIS, K. The changing face of responsibility: a cross-time comparison of French social democratic governments. *Party Politics*, v. 26, n. 3, p. 305-316, 2020.

KARREMANS, J.; LEFKOFRIDI, Z. Responsive versus responsible? Party democracy in times of crisis. *Party Politics*, v. 26, n. 3, p. 271-219, 2020.

KATZ, R. The Model of Party Government. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 249-267, 2020.

KATZ, R.; MAIR, P. *Democracy and the cartelization of political parties*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

KAYSER, M. A. Partisan waves: international business cycles and electoral choice. *American Journal of Political Science*, v. 53, n. 4, p. 950-970, 2009.

KIM, H.; POWELL, G.; FORDING, R. Electoral systems, party systems, and ideological representation: an analysis of distortion in western democracies. *Comparative Politics*, v. 42, n. 2, p. 167-185, 2010.

KINZO, M. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. (Ed.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: SUMARÉ, 1990.

KITSCHOLT, H.; REHM, P. Party alignments: change and continuity. In: BERAMENDI, P.; HÄUSERMANN, S.; KITSCHOLT, H.; KRIESI, H. (Eds.). *The Politics of Advanced Capitalism*. New York: Cambridge University Press, p. 179-201, 2015.

KLEINE, M.; ARREGUI, J.; THOMSON, R. The impact of national democratic representation on decision-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 29, n. 1, p. 1-11, 2022.

KLINGEMANN, H.; VOLKENS, A.; BARA, J.; BUDGE, I.; MCDONALD, M. *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors, and governments in Central and Eastern Europe. European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

KLÜVER, H.; SPOON, J-J. Who responds? Voters, parties, and issue attention. *British Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 633-654, 2014.

KOSTADINOVA, P. Party pledges in the news: which election promises do the media report? *Party Politics*, v. 23, n. 6, p. 636-645, 2017.

KRIESI, H.; BOCHSLER, D.; MATTHES, J.; LAVENEX, S.; BÜHLMANN, M.; ESSER, F. *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan, 2013.

LARSEN, M. V. Is the relationship between political responsibility and electoral accountability causal, adaptive, and policy-specific? *Political Behavior*, v. 41, p. 1071-1098, 2018.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. New York: Cambridge University Press, 1996.

LEFKOFRIDI, Z. Opinion-Policy congruence. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 357-376, 2020.

LEFKOFRIDI, Z.; GIGER, N. Democracy, or oligarchy? Unequal representation of income groups in European institutions. *Politics and Governance*, v. 8, n. 1, p. 19-27, 2020.

LEFKOFRIDI, Z.; NEZI, R. Responsibility versus responsiveness... to whom? A theory of party behavior. *Party Politics*, v. 26, n. 3, p. 334-346, 2020.

LEMOS, L. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, v. 45, n. 3, 2002.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *How democracies die*. New York: Broadway Books, 2018.

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003 [1999].

LIMA, B.; BOTASSIO, B. Uma análise dos planos de governo PT e PMDB no antes e no pós-impeachment. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA – ALACIP, 9º, 2017. Montevideo, Chile. *Anais do 9º ALACIP*, Montevideu, p. 1-25, 2017.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 3, p. 79-98, 2017.

PETERS, G. *American public policy: promise and performance*. 11th Ed. New York: Chatham House, 2018.

LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B.; LINZ, J.; LIJPHART, A.; VALENZUELA, A. (Orgs.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP, p. 61-120, 1991.

LIPSET, S. Introducción. In: MICHELS, R. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu, 2003.

LISI, M. Selecting representatives: methods and practices. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 253-265, 2020.

LISI, M.; MOURY, C.; BELCHIOR, A. Nine: Portugal. In: NAURIN, E.; ROYED, T.; THOMSON, R. *Party mandates and democracy: making, breaking, and keeping election pledges in twelve countries*. Michigan: Michigan University Press, p. 157-175, 2019.

LONG, J.; FREESE, J. *Regression models for categorical dependent variables using STATA*. 3. ed. College Station, TX: Stata Press, 2014.

LÖWY, M. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 124, p. 652-664, 2015.

LUCAS, K.; SAMUELS, D. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, n. 84, p. 141-174, 2011.

MADEIRA, R.; VIEIRA, S.; TAROUÇO, G. Agendas, preferências, competição: PT e PSDB em disputas presidenciais. *Cadernos CRH*, v. 30, p. 257-273, 2017.

MAIER, J.; JENSEN, C. When do candidates attack in election campaigns? Exploring the determinants of negative candidate messages in German televised debates. *Party Politics*, n. 34, v. 5, p. 549-559, 2017.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, n.28/29, p. 21-74, 1993.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. Party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (Eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. CA: Stanford U. Press, 1995.

MAIR, P. *Representative versus responsible government*. MPIFG Working Paper 09/8. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009.

MAIR, P. Smaghi vs. the parties: representative government and institutional constraints. In: SCHÄFER, A.; STREECK, W. (Eds.). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Cambridge Polity Press, p. 143-168, 2013a.

MAIR, P. *Ruling the void: the hollowing of western democracy*. London: Verso Books, 2013b.

MAIR, P. Representative versus responsible government. In: MAIR, P. (Ed.). *On parties, party systems, and democracy*. Colchester: ECPR Press, p. 581-596, 2014.

MAIR, P.; THOMASSEN, J. *Political representation and European Union governance* (Journal of European Public Policy Series). London: Routledge, 1st edition, 2011.

MANCINI, P.; SWANSON, D. *Politics, media, and modern democracy: an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. London: Praeger, 1996.

MANCUSO, W.; SPECK, B. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In: VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, 8º, Curitiba. *Anais do VIII WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE*, 2012.

MANIN, B. *The principles of representative government: themes in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Introduction. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26, 1999.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. *Lua Nova*, n. 67, p. 105-138, 2006.

MANSBRIDGE, J. Rethinking representation. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.

MANSBRIDGE, J. A Selection Model of political representation. *Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 4, p. 369-398, 2009.

MANSBRIDGE, J. Clarifying the concept of representation. *American Political Science Review*, v. 105, n. 3, p. 621-630, 2011.

MANSBRIDGE, J. The evolution of political representation in liberal democracies: concepts and practices. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 17-54, 2020.

MANSERGH, L.; THOMSON, R. Election pledges, party competition and policymaking. *Comparative Politics*, v. 39, n. 3, p. 311-329, 2007.

MARPOR, Manifesto Project. *Manifesto Research on Political Representation*, 2021. Disponível em: <https://manifesto-project.wzb.eu>. Acesso em: 30 jan. 2022.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 2, p. 231-264, 2015.

MASSUCHIN, M.; CAVASSANA, F. A construção da propaganda eleitoral: a estrutura do HGPE no Brasil a partir de uma perspectiva longitudinal. *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 29, n.1, p. 81-109, 2020.

MATSUSAKA, J. Congruence, and responsiveness in the study of representation. *USC CLASS Research Paper*, n. CLASS15-19, p. 1-20, 2022.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

MAZZOLLENI, G. *La comunicación política*. Madrid: Alianza Editorial S.A, 2010.

MELLON, J.; PROSSER, C.; URBAN, J.; FELDMAN, A. Which promises actually matter? Election pledge centrality and promissory representation. *Political Studies*, p. 1-24, 2021.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados*, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. London: Palgrave Macmillan, 2013.

MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UNB, 1982.

MICHELS, R. *Uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona, 2001.

MIGNOZZETTI, U.; SPEKTOR, M. Brazil: when political oligarchies limit polarization but fuel populism. In: CAROTHERS, T; O'DONOHUE, A. (Eds.). *Democracies divided: the global challenge of political polarization*. Washington, DC: Brookings Institution Press, p. 228-254, 2019.

MILLER, W.; STOKES, D. Constituency influence in Congress. *The American Political Science Review*, v. 57, n. 1, p. 45-56, 1963.

MOSCHELLA, M. *Governing risk: the IMF and global financial crises*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

CORDERO, G.; MONTERO, J. R. Against bipartidism, towards dealignment? The 2014 European election in Spain. *South European Society and Politics*, v. 20, n. 3, p. 357-379, 2015.

MORLINO, L. *Changes for democracy: actors, structures, and processes*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MORLINO, L. Policy Responsiveness and democratic quality. In: COTTA, M.; RUSSO, F. *Research handbook on political representation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, p. 48-57, 2020.

MORLINO, L.; QUARANTA, M. The non-procedural determinants of responsiveness. *West European Politics*, v. 37, n. 2, p. 331-360, 2014.

MOURY, C. Coalition agreement and a party mandate: how coalition agreements constrain the ministers. *Party Politics*, v. 17, n. 3, p. 385-404, 2010.

MOURY, C.; FERNANDES, J. Minority governments and pledge fulfilment: evidence from Portugal. *Government and Opposition*, v. 53, n. 2, p. 335-355, 2018.

MUDDE, C.; KALTWASSER, C. R. *Populism: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

MÜLLER, S. *Accountability, and the Democratic Mandate: analyzing pledges, party competition, media coverage, and public opinion*. 2019. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Dublin, Trinity College. Dublin, 2019.

MÜLLER, S. Media coverage of campaign promises throughout the electoral cycle. *Political Communication*, v. 37, n. 5, p. 696-718, 2020.

MÜLLER, S. The temporal focus of campaign communication. *The Journal of Politics*, v. 84, n. 1, p. 585-590, 2022.

MÜLLER, W.; STROM, K. *Policy, office, or votes? How political parties in western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NARANG, V.; STANILAND, P. Democratic accountability and foreign security policy: theory and evidence from India, v. 27, n. 3, p. 410-447, 2018.

NAURIN, E. *Election promises: party behavior and voter perceptions*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

NAURIN, E. Is promise a promise? Election pledge fulfilment in comparative perspective using Sweden as an example. *West European Politics*, v. 37, n. 5, p. 1046-1064, 2014.

NAURIN, E.; ROYED, T.; THOMSON, R. (Eds.). *Party mandates and democracy: making, breaking, and keeping election pledges in twelve countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

NAURIN, E.; THOMSON, R.; HOVY, D.; FORNACIARI, T.; RUNESON, J. An agenda for comparative research on electoral pledges: prospects and limitations of human and machine-based methods in pledge research. In: ECPR General Conference, 2020, online virtual event, p. 1-29, 2020.

NEUSTADT, R. *Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1990.

NEVES, C. F. *Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade de propaganda política*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

NEUMANN, J.; MORGENSTEM, O. *Theory of Games and economic behavior*. New Jersey: Princeton University Press, 2004 [1944].

NICOLAU, J. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

NICOLAU, J. Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, p. 311-325, 2014.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

NORRIS, P. *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, P. The populist challenge to liberal democracies. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 545-562, 2020.

OGRADY, T.; ABOU-CHADI, T. Not so responsive after all: European parties do not respond to public opinion shifts across multiple issue dimensions. *Research and Politics*, v. 6, n. 4, p. 1-7, 2019.

OSWALD, M.; ROBERTSON, J. A Constitutional crisis, norm derogation and the broader impact of partisan polarization in contemporary American politics. In: OSWALD, M. (Eds.). *Mobilization, representation, and responsiveness in the American democracy*. New York: Palgrave Macmillan, p. 3-36, 2020.

OTERO-FELIPE, P.; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, J., Measuring representation in Latin America: a study of ideological congruence between parties and voters. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. 106. *Annals of 106° APSA*. Washington (DC): APSA, 2010.

PAPADOPOULOS, Y. Political accountability. In: BERG-SCHLOSSER, D.; BADIE, B.; MORLINO, L. *The SAGE handbook of political science*. London: SAGE Publications, p. 695-711, 2020.

PARANHOS, R.; FILHO, D.; ROCHA, E.; SILVA JÚNIOR, J.; FREITAS, D. Uma introdução aos métodos mistos. *Sociologías*, v. 18, n. 42, p. 348-411, 2016.

PASQUINO, G. Liderazgo y comunicacion política. *Psicología Política*, v. 1, p. 65-85, 1990.

PENTEADO, C. Marketing político na era digital: perspectivas e possibilidades. *Revista USP*, n. 90, p. 6-23, 2011.

PEREIRA, M. M. Responsive campaigning: evidence from European parties. *The Journal of Politics*, v. 82, n. 4, p. 1183-1195, 2020.

PEREIRA, C.; MELO, M. A. The surprising success of multiparty presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, p. 156-170, 2012.

PEREIRA, C.; MELO, M. A. Reelecting corrupt incumbents in exchange for public goods: “rouba, mas faz” in Brazil. *Latin American Research Review*, v. 50, n. 4, p. 88-115, 2015.

PETERS, Y.; ENSINK, S. Differential responsiveness in Europe: the effects of preference difference and electoral participation. *West European Politics*, v. 38, n. 3, p. 577-600, 2015.

PETROCIK, J. Issue ownership in presidential elections: with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, n. 40, p. 825-850, 1996.

PETROCIK, J.; BENOIT, W.; HANSEN, G. Issue ownership and presidential campaigning (1952-2000). *Political Science Quarterly*, v. 118, n. 4, p. 599-626, 2003.

PÉTRY, F.; COLLETTE, B. Measuring how political parties keep their promises. *Do they walk like they talk? Speech and action in policy processes*, Springer New York, p. 65-85, 2008.

PÉTRY, F.; DUVAL, D. Electoral promises, and single party governments: the role of party ideology and budget balance in pledge fulfillment. *Canadian Journal of Political Science*, v. 51, n. 4, p. 907-927, 2018.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

POMPER, G.; LEDERMAN, S. *Elections in America: control and influence in democratic politics*. New York: Longman, 1980.

POWELL, G. B. The quality of democracy: The chain of responsiveness. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, p. 91-105, 2004a.

POWELL, G. B. Political representation in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, n. 7, p. 273-296, 2004b.

POWELL, G. B. The ideological congruence controversy: the impact of alternative measures, data, and time periods on the effects of election rules. *Comparative Political Studies*, n. 42, v. 12, p. 1475-1497, 2009.

POWELL, G. B. *Representation, achieved and astray: elections, institutions, and the breakdown of ideological congruence in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

POWELL, G. Mandate versus accountability. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 377-395, 2020.

POWELL, G. B.; DALTON, R.; STROM, K. *Comparative politics today: a world view*. 11 ed. London: Pearson, 2015.

POWELL, G. B.; WARWICK, P.; BEST, R.; BUDGE, I.; MCDONALD, M. Symposium, ideological congruence: illusion or imperfection. *Legislative Studies Quarterly*, v. 43, p. 3-36, 2018.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, R. Diplomacy, and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2010.

RAVECCA, P. *The politics of political science: re-writing Latin American experiences*. New York and London: Routledge, 2019.

REBELLO, M. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologias e Política*, v. 23, n. 54, p. 69-90, 2015.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 4, n. 1, p. 57-69, 2015.

RHEAULT, L.; BLAIS, A.; ALDRICH, J.; GSCHWEND, T. Understanding people's choice when they have two votes. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 30, n. 4, p. 466-483, 2020.

RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

RIBEIRO, P. F. Realismo e utopia em Robert Michels. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, p. 31-46, 2012.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, 2003.

RICCI, P. Teorias e interpretações recentes sobre o processo decisório nos parlamentos contemporâneos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 77, p. 25-44, 2015.

RICCI, P. Political representation as collective representation: considerations based on the Brazilian case. *Representation*, v. 3, p. 265-283, 2019.

ROBERTSON, D. *A theory of party competition*. London: Wiley, 1976.

RODRIGUES, L. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

RODRÍGUEZ, L.; MONTERO, M. Coerência partidária nas elites parlamentares Latino-Americanas. *Opinião Pública*, v. 8, n. 2, p. 189-229, 2003.

RODRÍGUEZ, R.; ROSENBLATT, F. Stability, and incorporation: toward a new concept of party system institutionalization, *Party Politics*, v. 26, n. 2, p. 240-260, 2020.

ROGOWSKI, J. *Unilateral Action, Public Opinion, and Presidential Responsiveness*. Cambridge: Harvard University, 2019.

ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

ROKKAN, S. Dimensions of state formation and nation-building: a possible paradigm for research on variations within Europe. In: TILLY, C. (Eds.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 562-600, 1975.

ROMA, C. Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 30. *Anais do 30º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: ANPOCS, 2006.

ROSE, R.; DAVIES, P. *Inheritance in public policy: change without choice in Britain*. New Haven: Yale University Press, 1994.

ROYED, T. *Policy promises and policy action in the United States and Great Britain 1979-1988*. Ann Arbor: UMI, 1992.

ROYED, T. Testing the mandate model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. *British Journal of Political Science*, v. 26, n.1, p. 45-80, 1996.

ROYED, T.; BORRELLI, S. Parties and economic policy in the USA: pledges and performance, 1976-1992, *Party Politics*, v. 5, n. 1, p. 115-127, 1999.

ROYED, T.; LEYDEN, K.; BORRELLI, S. Is 'clarity of responsibility' important for economic voting? Revisiting Powell and Whitten's hypothesis. *British Journal of Political Science*, v. 30, n. 4, p. 669-698, 2000.

RUSSO, F.; COTTA, M. Political representation: concepts, theories, and practices in historical perspective. In: COTTA, M.; RUSSO, F. (Eds.). *Research handbook on political representation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, p. 3-15, 2020.

SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SAMUELS, D. Presidentialism and accountability for the economy in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 98, n. 3, p. 425-436, 2004.

SAMUELS, D.; ZUCCO JR., C. The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 1, p. 212-225, 2014.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, F.; VIEIRA, M. Gerenciamento presidencial de políticas públicas em governos de coalizão: implicações para a implementação do PAC. In: X FÓRUM DE ECONOMIA DA ESCOLA DE ECONOMIA DE SÃO PAULO DA FGV, 2013. *Anais do 10º Fórum da Escola de Economia da FGV*. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo/FGV, 2013.

SARTORI, G. *Political development and political engineering*. Harvard University Press, 1968.

SARTORI, G. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge: Cambridge U. Press, 1976.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: ÁTICA, 1994.

SAWARD, M. Making representations: modes and strategies of political parties. *European Review*, v. 16, n. 3, p. 271-286, 2008.

SAWARD, M. *Democratic design*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

SCHAKEL, W.; BURGOON, B. The party road to representation: unequal responsiveness in party platforms. *European Journal of Political Research*, v. 61, n. 2, p. 304-325, 2022.

SCHARPF, F. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

SCHEDLER, A. The normative force of election promises. *Journal of Theoretical Politics*, v. 10, n. 2, p. 191-214, 1998.

SCHNEIDER, C.; THOMSON, R. Globalization, and promissory representation. *American Journal of Political Science*, p. 1-21, 2023.

SERRA-SILVA, S.; BELCHIOR, A. Understanding the pledge fulfilment of opposition parties using evidence from Portugal. *European Politics and Society*, v. 21, n. 1, p. 72-90, 2020.

SHUGART, M. ; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVEIRA, S. A. Direita nas redes sociais online. In: CRUZ, S. V.; CODAS, G; KAYSEL, A. (Org.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 213-230, 2015.

SPOON, J.; KLÜVER, H. Voter polarization and party responsiveness: why parties emphasize divided issues but remain silent on unified issues. *European Journal of Political Research*, v. 54, p. 343-362, 2015.

STOKES, S. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

STOKES, Susan C. Accountability for realists. *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, v. 30, n. 1/2, p. 130-138, 2018.

TAROUÇO, G. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer*, v. 15, n. 1, p. 229-243, 2014.

TAROUÇO, G.; MADEIRA, R. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013a.

TAROUÇO, G.; MADEIRA, R. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, v. 7, n. 2, p. 93-114, 2013b.

TAROUÇO, G.; MADEIRA, R. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas*, v. 15, n. 1, p. e24-e39, 2015.

TAROUÇO, G.; MADEIRA, R.; VIEIRA, S. Manifestos, and ideology: methodological issues and applications to Latin America. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.37, v.1, p. 1-42, 2022.

TAROUÇO, G.; VIEIRA, S.; MADEIRA, R. Mensuração de preferências políticas: análise de manifestos partidários. *Revista Política Hoje*, v. 24, n. 2, p. 135-150, 2015.

THOMASSEN, J. Empirical research into political representation: failing democracy or failing models? In: JENNINGS, M.; MANN, T. (Eds.). *Elections at home and abroad: essays in honor of Warren Miller*. Ann Arbor, MI: Michigan University Press, p. 237-265, 1994.

THOMASSEN, J. The blind corner of political representation. *Representation*, n. 48, v. 1, p. 13-27, 2012.

THOMASSEN, J.; SCHMITT, H. Issue congruence. In: SCHMITT, H.; THOMASSEN, J. (Eds.). *Political representation and legitimacy in the European Union*. New York: Oxford University Press, p. 186-208, 1999.

THOMASSEM, J.; VAN HAM, C. Failing political representation or a change in kind? Models of representation and empirical trends in Europe. *West European Politics*, v. 37, n. 2, p. 400-419, 2014.

THOMSON, R. The programme to policy linkage: the fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands (1986-1998). *European Journal of Political Research*, v. 40, p. 171-197, 2001.

THOMSON, R. Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: evidence from Ireland. *The Journal of Politics*, v. 73, n. 1, p. 187-201, 2011.

THOMSON, R. Parties' election manifestos and public policies. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 340-356, 2020.

THOMSON, R.; BRANDENBURG, H. Trust and citizens' evaluations of promise keeping by governing parties. *Political Studies*, p. 1-18, 2018.

THOMSON, R.; ROYED, T.; NAURIN, E.; ARTÉS, J.; COSTELLO, R.; ENNSER-JEDENASTIK, L.; FERGUSON, M.; KOSTADINOVA, P.; MOURY, C.; PÉTRY, F.; PRAPROTIK, K. The fulfillment of parties' election pledges: a comparative study on the impact of power sharing. *American Journal of Political Science*, v. 61, n. 3, p. 527-554, 2017.

TSEBELIS, G. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: EDUSP, 1998.

VASSELAI, F.; MIGNOZETTI, U. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. *Dados*, v. 57, p. 817-853, 2014.

VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. *Theory of Games, and economic behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

WAGNER, A.; SCHNEIDER, F.; HALLA, M. The quality of institutions and satisfaction with democracy in western Europe: a panel analysis. *European Journal of Political Economy*, v. 25, n. 1, p. 30-41, 2009.

WALGRAVE, S.; TRESCH, A.; LEFEVERE, J. The conceptualization and measurement of issue ownership. *West European Politics*, v. 38, n. 4, p. 778-796, 2015.

WARD, H.; EZROW, L.; DORUSSEN, H. Globalization, party positions, and the median voter. *World Politics*, v. 63, n. 3, p. 509-547, 2011.

WARWICK, P.; ZAKHAROVA, M. Measuring the median: the risks of inferring beliefs from votes. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 1, p. 157-175, 2013.

WEAVER, R. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

WIARDA, H. J.; KLINE, H. F.; WADE, C. J. (Eds.). *Latin American politics and development*. 9 ed. New York: Routledge, 2018.

WLEZIEN, C. Dynamic representation. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 490-510, 2020.

ZITTEL, T. Constituency candidates and political representation. In: ROHRSCHEIDER, R.; THOMASSEN, J. (Eds.). *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 155-174, 2020.

ZUCCO, C. Jr. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO, C. Jr. (Org.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ZUCCO, C. Jr.; BATISTA, M.; POWER, T. J. Measuring portfolio salience using the Bradley–Terry model: an illustration with data from Brazil. *Research & Politics*, v. 6, n. 1, p. 1–8, 2019.

APÊNDICE

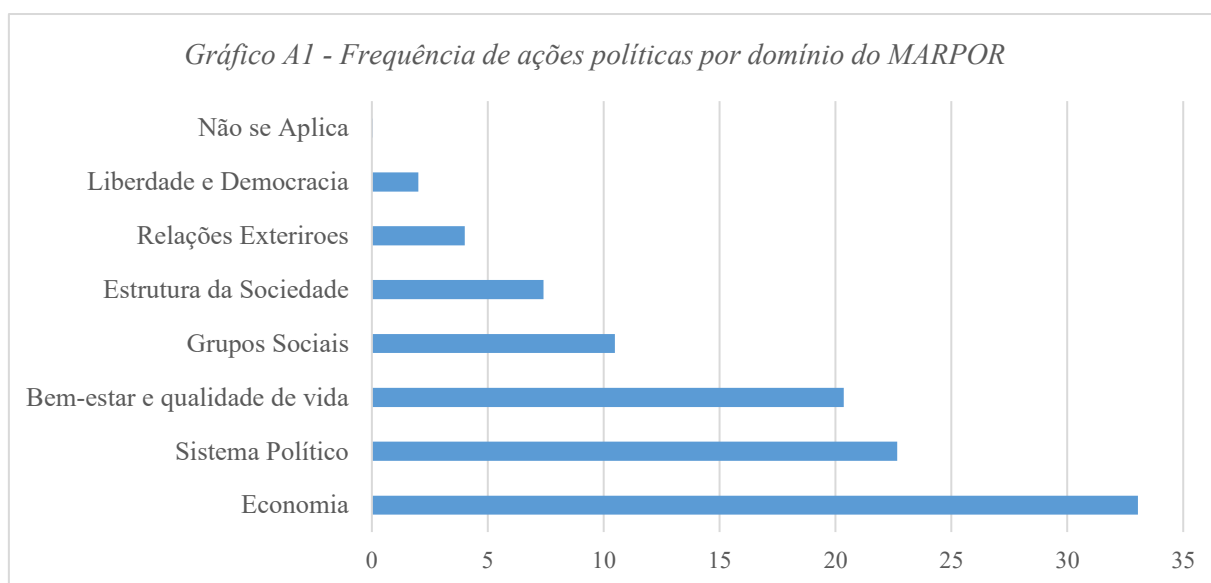
Apêndice A – Ilustração do banco operacional de *Political Actions*

Data	Autor	Proposição	Ementa	Explicação	MARPOR	RSPSS	N-RSPSS	RSPL1	RSPL2	RSPL3	RSPL4	Promessa
27/12/2002	FHC2	MPV 95/2002	Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.704/1979, que dispõe sobre o seguro de crédito à exportação e outras providências.	desburocratização: define competência à União em recontratar instituição para operar o seguro de crédito à exportação	302	1	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
27/12/2002	FHC2	MPV 94/2002	Reabre o prazo para que os Municípios que refinanciaram suas dívidas junto à União possam contratar financiamentos e empréstimos e dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.989/1995.	incentivo fiscal: permite o refinanciamento de dívidas dos municípios; prorroga isenção do IPI	414	0	1	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
30/12/2002	FHC2	MPV 100/2002	Altera as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação, e dá outras providências.	incentivos fiscais e tributários: isenção do IPI para o setor de TI	406	1	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
30/12/2002	FHC2	MPV 99/2002	Abre crédito extraordinário no valor de R\$38.064.000,00, em favor do Ministério dos Transportes, para os fins que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	411	0	0	0	0	1	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
30/12/2002	FHC2	MPV 98/2002	Abre crédito extraordinário no valor de R\$ 63.180.000,00, em favor do Ministério dos Transportes, para os fins que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	411	0	0	0	0	1	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
30/12/2002	FHC2	MPV 97/2002	Altera o art. 26 da MP nº 2.192-70/2001, que estabelece mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e outras providências.	minirreforma fiscal: reduz a participação financeira estadual, e define regras para privatização de instituições financeiras	401	1	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
31/12/2002	FHC2	MPV 102/2002	Abre crédito extraordinário no valor de R\$36.874.206,00, em favor do Ministério da Previdência e Assistência Social, para os fins que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	504	0	0	0	0	1	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
31/12/2002	FHC2	MPV 101/2002	Dispõe sobre a contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e da Contribuição para Seguridade Social - COFINS devidas pelas sociedades cooperativas em geral.	minirreforma tributária: simplifica (isenção) para constituir fundo especial	405	1	0	1	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20FHC%202.docx
02/01/2003	Lula1	PL 7512/2003	Prorroga a vigência da Lei nº 8.989/1995, que dispõe sobre isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, por PCD e ao transporte escolar.	incentivos fiscais e tributários: prorroga a isenção do IPI	402	1	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
03/01/2003	Lula1	PL 7511/2003	Altera dispositivos da Lei nº 7.501, de 27 de junho de 1986, e dá outras providências.	reestruturação de carreiras; de cargos; e de salários e gratificações	303	0	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
14/01/2003	Lula1	PL 7514/2003	Altera a Lei nº 7.070/1982, que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos que especifica.	adicional de 35% às vítimas de Talidomida	504	1	0	0	0	0	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
06/03/2003	Lula1	MPV 107/2003	Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao INSS e dá outras providências.	minirreforma tributária: define novos critérios para o Refis 2 (política de parcelamento especial)	414	0	0	1	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
06/03/2003	Lula1	MPV 106/2003	Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029/1990, e dá outras.	objetiva promover a execução de políticas de fomento às exportações	401	1	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
06/03/2003	Lula1	MPV 105/2003	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$128.000.000,00, para o que especifica.	recursos para assegurar a continuidade de obras, programas e de serviços	504	0	0	0	0	1	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
06/03/2003	Lula1	MPV 104/2003	Revoga o art. 374 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.	revoga artigo para manter subordinada à lei tributária a compensação de dívidas fiscais	414	1	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
06/03/2003	Lula1	MPV 103/2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	reestruturação de carreiras; de cargos; e de salários e gratificações	303	0	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
13/03/2003	Lula1	PL 331/2003	Autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira.	indenização por condição análoga à de escravo	201	0	0	1	0	0	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
14/03/2003	Lula1	MPV 108/2003	Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação".	transferência de renda com condicionalidades	506	1	0	1	0	0	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
17/03/2003	Lula1	PL 354/2003	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido às seguradas empregada e trabalhadora avulsas gestantes.	benefício à trabalhadoras intermitentes	701	1	0	0	0	0	1	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
21/03/2003	Lula1	PL 477/2003	Dispõe sobre o posicionamento dos Auditores-Fiscais da Receita na Tabela de Vencimentos da Lei nº 10.593/2002.	reestruturação de carreiras; de cargos; e de salários e gratificações	303	0	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx
26/03/2003	Lula1	MPV 109/2003	Autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica à Companhia de Navegação do São Francisco - FRANAVE.	incentivo fiscal: permite repasses financeiros	402	1	0	0	0	1	0	https://d.docs.live.net/2c37740b1dc2196d/Doutorado%20-%20TeseDados%20-%20PromessasPromessas%20Efetivas%20-%20Lula%201.docx

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Apêndice B – Análise temática das iniciativas legislativas do Poder Executivo

A distribuição das *Political Actions* nos domínios temáticos, codificados a partir do esquema analítico do *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR), evidencia que, ao longo do período analisado, a agenda normativa do Executivo brasileiro concentrou-se predominantemente em três grandes eixos: Economia; Sistema Político; e Bem-estar Social e Qualidade de Vida. Esse padrão geral segue ilustrado no Gráfico A1, que apresenta a proporção relativa de iniciativas classificadas em cada domínio temático.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Esse padrão agregado, contudo, oculta variações substantivas nas prioridades temáticas entre os diferentes governos presidenciais. A análise longitudinal indica que, embora exista um núcleo programaticamente estável de temas estruturais, a composição da agenda normativa do Poder Executivo responde a escolhas estratégicas, contextos conjunturais e estilos de liderança. No governo FHC, observa-se uma distribuição relativamente equilibrada entre os domínios de Economia e Sistema Político, ambos superando a marca de 25%. Esse perfil sugere uma agenda orientada simultaneamente à reforma institucional e ao ajuste macroeconômico, compatível com o contexto de estabilização monetária e reestruturação do Estado característico do período.

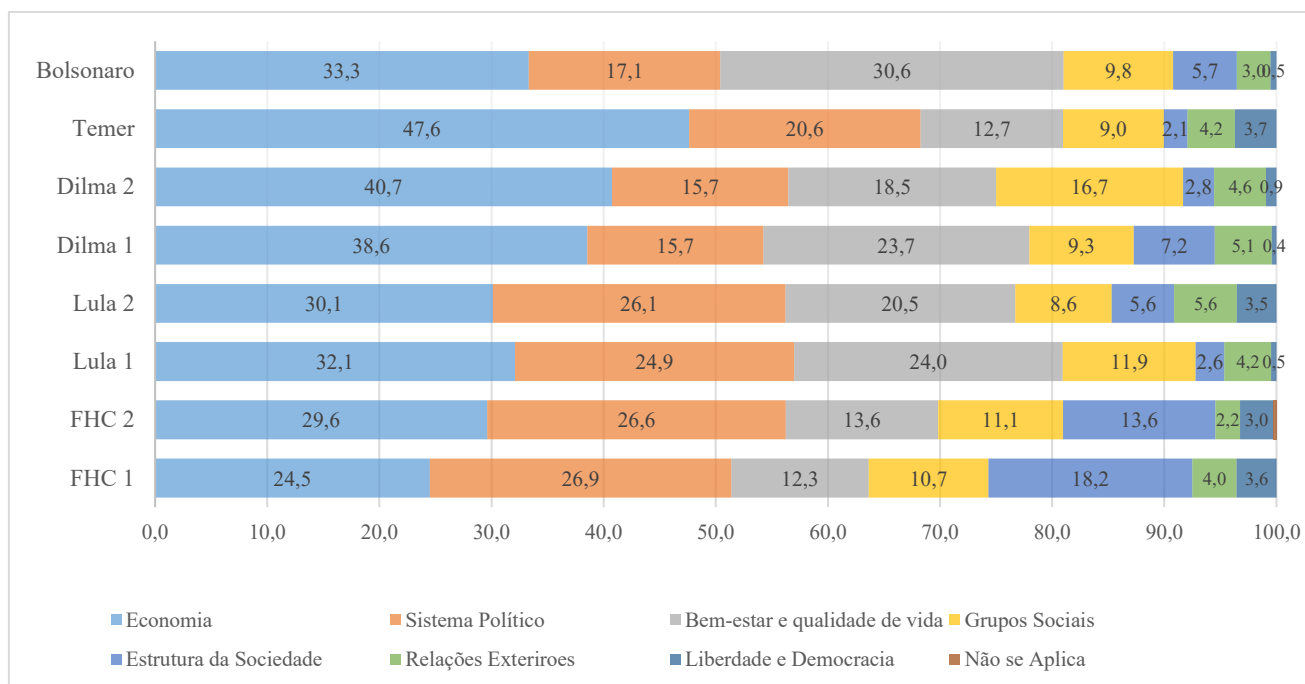
Durante os governos Lula, identifica-se uma inflexão temática relevante. Embora a Economia permaneça como agenda central – especialmente no primeiro mandato –, há um crescimento expressivo do domínio de Bem-estar e Qualidade de Vida, cuja participação mais que dobra em relação ao período anterior. Tal deslocamento reflete a consolidação das políticas

sociais como eixo estruturante da agenda governamental, em consonância com a ampliação do papel redistributivo do Estado.

Esse padrão é, em grande medida, mantido nos mandatos de Dilma Rousseff, ainda que com um reposicionamento interno da agenda: a Economia atinge seus maiores níveis em toda a série (respectivamente, 38,6% e 40,7%), enquanto o peso relativo do Sistema Político diminui significativamente. Ao mesmo tempo, observa-se a estabilização do domínio Bem-estar. Esse arranjo sugere uma orientação governamental fortemente centrada na gestão econômica e na continuidade das políticas sociais, com menor ênfase em reformas institucionais e agendas de caráter político-democrático.

A presidência de Michel Temer apresenta um padrão ainda mais concentrado, marcado por uma predominância expressiva do domínio econômico (47,6%), acompanhada pela retração dos demais temas. Esse perfil reflete uma agenda orientada prioritariamente à reorganização macroeconômica e ao ajuste fiscal, em um contexto de crise política e transição institucional. Já no governo Jair Bolsonaro, observa-se uma combinação singular de elevada ênfase em Bem-estar e Qualidade de Vida (30,6%) – a mais alta entre todos os presidentes analisados – e forte prioridade atribuída à Economia (33,3%). Esse padrão pode ser parcialmente explicado pela incorporação de ações emergenciais e medidas sanitárias associadas ao contexto da pandemia da COVID-19. Em contrapartida, os temas relacionados ao Sistema Político apresentam peso reduzido, indicando uma agenda na qual políticas distributivas e iniciativas de impacto social coexistem com ações econômicas, enquanto reformas institucionais e questões democráticas ocupam posição secundária. Essas dinâmicas comparativas são sintetizadas no Gráfico A2.

Gráfico A2 – Distribuição da agenda governamental por domínio temático



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Apêndice C – Análise temática das categorias específicas

A análise das categorias individuais do MARPOR, apresentada na Tabela C1, evidencia que um conjunto relativamente restrito de temáticas concentra a maior parte das ocorrências, indicando que a agenda normativa do gabinete apresenta forte orientação preferencial para áreas específicas. Destacam-se, nesse conjunto, categorias associadas à economia e ao papel do Estado, cuja frequência elevada sugere a existência de um núcleo temático relativamente estável ao longo do período analisado. A concentração em poucas categorias indica, ademais, um grau limitado de diversidade política da agenda, com menor dispersão das ênfases discursivas e normativas mobilizadas pelo Executivo.

A análise desagregada por governo, caracterizada na Tabela C2, reforça esse diagnóstico ao revelar variações substantivas entre presidentes, sobretudo no que se refere à intensidade com que determinadas temáticas são acionadas. As diferenças observadas entre os mandatários indicam que a agenda implementada pelo governo não reflete apenas prioridades programáticas moldadas sob constrangimentos estruturais comuns ao regime de coalizão, mas também estilos de liderança, estratégias de coordenação e padrões distintos de comunicação política. Embora todos os governos acionem temas relacionados à economia e ao papel do Estado, a magnitude e a distribuição interna dessas categorias variam de forma significativa, revelando que cada gestão imprime uma marca própria à sua agenda normativa.

Por fim, a Tabela C3, ao reorganizar as categorias segundo eixos temáticos agregados do MARPOR, permite identificar tendências estruturantes mais amplas da ação governamental. A distribuição revela que os temas relacionados ao papel do Estado e à economia detêm o maior peso agregado, confirmando que a agenda do Executivo se concentra fortemente em questões de caráter macroestrutural. Em contraste, categorias vinculadas à política externa, às políticas sociais e valores culturais apresentam pesos relativos reduzidos. Embora não estejam ausentes, esses temas assumem papel secundário na conformação da agenda, emergindo de forma mais pontual e contingente.

A articulação analítica entre as três tabelas permite identificar dois movimentos centrais. Em primeiro lugar, observa-se a presença de uma hierarquia temática relativamente persistente: independentemente do governo, ou da coalizão governista, os eixos econômicos e institucionais ocupam posição prioritária na proposição normativa do Executivo. Em segundo lugar, verifica-se uma diferenciação substantiva entre mandatos, refletindo tanto escolhas estratégicas quanto contextos políticos específicos. A variação das frequências entre governos, mesmo dentro dos *issues* dominantes, reforça a interpretação de que a agenda governamental não é exclusivamente determinada por fatores estruturais, mas também contingente e politicamente mediada.

Em conjunto, os resultados apontam para um padrão de atuação governamental marcado simultaneamente por centralização temática e mutabilidade política. A concentração sugere a existência de um núcleo duro de prioridades, sobretudo econômicas e institucionais, enquanto a variação entre governos indica que, apesar de um núcleo comum, cada liderança ajusta o repertório de proposições normativas de acordo com seu projeto político, suas estratégias de governança responsável e os constrangimentos enfrentados. Nesse sentido, o uso do esquema MARPOR mostra-se particularmente fecundo, pois permite não apenas mensurar a presença relativa de temas prioritários na agenda do Executivo, mas também captar as formas pelas quais diferentes governos constroem, hierarquizam e disputam sentidos em torno das ações políticas que efetivamente executam.

Tabela C1 – Categorias preferenciais para áreas específicas

MARPOR	Freq.	Percent
0	1	0.04
101	8	0.34
104	26	1.11
105	3	0.13
107	50	2.13
108	6	0.26

109	1	0.04
201	24	1.02
202	14	0.60
203	9	0.38
301	23	0.98
302	10	0.43
303	439	18.70
304	15	0.64
305	45	1.92
401	52	2.21
402	195	8.30
403	23	0.98
405	7	0.30
406	65	2.77
409	12	0.51
410	6	0.26
411	111	4.73
412	29	1.24
413	13	0.55
414	228	9.71
416	35	1.49
501	35	1.49
502	60	2.56
503	32	1.36
504	227	9.67
505	7	0.30
506	116	4.94
507	1	0.04
601	17	0.72
603	4	0.17
605	144	6.13
606	6	0.26
607	1	0.04
608	2	0.09
701	136	5.79
702	7	0.30
703	61	2.60
704	15	0.64
705	15	0.64
706	12	0.51
Total	2348	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Tabela C2 – Distribuição temática desagregada por governo

	PRESIDENTE								
MARPOR	Bolsonaro	Dilma1	Dilma2	FHC1	FHC2	Lula1	Lula2	Temer	Total
0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
101	1	1	1	1	2	1	1	0	8
104	5	4	0	6	2	2	2	5	26
105	0	2	1	0	0	0	0	0	3
107	5	5	3	2	3	13	16	3	50
108	0	0	0	1	1	2	2	0	6
109	0	0	0	0	0	0	1	0	1
201	2	1	1	4	5	2	5	4	24
202	0	0	0	0	3	0	9	2	14
203	0	0	0	5	3	0	0	1	9
301	0	0	1	10	4	2	5	1	23
302	0	1	1	5	2	0	1	0	10
303	61	35	9	37	80	94	88	35	439
304	2	0	4	1	0	1	7	0	15
305	0	1	2	15	12	10	2	3	45
401	20	0	1	6	8	6	1	10	52
402	35	36	9	18	27	28	23	19	195
403	3	4	1	1	5	5	2	2	23
405	0	0	0	1	1	3	2	0	7
406	4	8	6	7	9	12	15	4	65
409	0	3	0	0	1	2	6	0	12
410	3	0	0	0	0	2	1	0	6
411	6	13	5	6	28	26	16	11	111
412	8	1	1	2	3	8	6	0	29
413	0	2	1	1	2	4	3	0	13
414	40	22	20	17	22	27	37	43	228
416	4	2	0	3	3	15	7	1	35
501	4	1	2	1	9	6	5	7	35
502	12	7	5	0	5	8	18	5	60
503	2	5	0	7	5	9	2	2	32
504	77	22	6	11	23	49	34	5	227
505	4	0	0	2	0	1	0	0	7
506	13	21	7	10	8	30	22	5	116
507	1	0	0	0	0	0	0	0	1
601	2	3	1	3	3	0	5	0	17
603	0	0	0	3	0	1	0	0	4
605	16	13	1	40	45	10	16	3	144
606	1	1	1	0	1	0	1	1	6
607	0	0	0	0	1	0	0	0	1
608	2	0	0	0	0	0	0	0	2
701	9	8	9	25	26	33	19	7	136
702	6	0	0	0	0	0	0	1	7

703	8	12	7	0	13	7	6	8	61
704	4	2	1	1	1	4	2	0	15
705	9	0	1	0	0	3	2	0	15
706	0	0	0	1	1	4	5	1	12
Total	369	236	108	253	368	430	395	189	2,348

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

Tabela C3 – Distribuição das categorias por domínio temático

	Partido						
MARPOR	PL	PMDB	PSDB	PSL	PT	S.PART	Total
0	0	0	1	0	0	0	1
101	1	0	3	0	4	0	8
104	1	5	8	1	8	3	26
105	0	0	0	0	3	0	3
107	3	3	5	0	37	2	50
108	0	0	2	0	4	0	6
109	0	0	0	0	1	0	1
201	0	4	9	1	9	1	24
202	0	2	3	0	9	0	14
203	0	1	8	0	0	0	9
301	0	1	14	0	8	0	23
302	0	0	7	0	3	0	10
303	13	35	117	19	226	29	439
304	0	0	1	2	12	0	15
305	0	3	27	0	15	0	45
401	3	10	14	4	8	13	52
402	7	19	45	2	96	26	195
403	2	2	6	0	12	1	23
405	0	0	2	0	5	0	7
406	3	4	16	0	41	1	65
409	0	0	1	0	11	0	12
410	0	0	0	0	3	3	6
411	0	11	34	3	60	3	111
412	4	0	5	0	16	4	29
413	0	0	3	0	10	0	13
414	15	43	39	7	106	18	228
416	2	1	6	0	24	2	35
501	1	7	10	1	14	2	35
502	3	5	5	1	38	8	60
503	0	2	12	0	16	2	32
504	12	5	34	5	111	60	227
505	1	0	2	0	1	3	7
506	3	5	18	1	80	9	116

507	0	0	0	1	0	0	1
601	2	0	6	0	9	0	17
603	0	0	3	0	1	0	4
605	6	3	85	4	40	6	144
606	1	1	1	0	3	0	6
607	0	0	1	0	0	0	1
608	0	0	0	0	0	2	2
701	4	7	51	0	69	5	136
702	1	1	0	2	0	3	7
703	2	8	13	1	32	5	61
704	2	0	2	0	9	2	15
705	4	0	0	1	6	4	15
706	0	1	2	0	9	0	12
Total	96	189	621	56	1,169	217	2,348

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados.

ANEXO

Anexo 1 - Variáveis de efeito sobre o grau de coerência partidária

VARIABLES SEÑALADAS EN LA LITERATURA POR SUS EFECTOS

SOBRE EL GRADO DE COHERENCIA PARTIDISTA

(Y/O CONCEPTOS CERCANOS)

Variables exógenas (<i>Afectan a todos los partidos del sistema de partidos</i>)
Forma de gobierno del sistema político. <i>Linz y Valenzuela, 1994; Maor, 1997.</i> Sistema electoral del país (tipo de lista, cláusula de reelección, tipo de circunscripciones). <i>Mainwaring y Shugart, 1997; Hawkins y Morgenstern, 2000.</i> Número de partidos del sistema de partidos. <i>Hartlyn y Valenzuela, 1998; Downs, 1957; Hawkins y Morgenstern, 2000.</i> Grado de polarización del sistema de partidos. <i>Downs, 1957.</i> Tradición de líderes, caudillos del país. <i>Alexander, 1973.</i> Número de años de democracia de forma ininterrumpida. <i>Hartlyn, Diamond, Lipset, Linz, 1999.</i> Tipo de clivajes del sistema de partidos. <i>Middlebrook, 2000.</i> Arreglos socio-económicos del país. <i>Kitschelt, 2000 y 2001.</i>
Variables endógenas (<i>Su valor es diferente en cada partido, afectan a los partidos políticos de forma individual</i>)
Tipo de reclutamiento y nominación de candidatos dentro del partido. <i>Norris, 1997; Hawkins y Morgenstern, 2000.</i> Apelación a diferentes clases por parte del partido (carácter policlasista o no del partido). Presencia/Existencia de líderes fuertes dentro del partido. <i>Bowler et al., 1999.</i> Ideología del partido. Edad del partido. <i>Hawkins y Morgenstern, 2000.</i>

Fonte: Adaptado de Rodríguez e Montero (2003, p. 91).

Anexo 2 - Preferências dos eleitores conforme modelos analíticos

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
Huber e Powell (1994)	Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D governo (<i>survey com experts</i>)	Estático	Congruência é maior em sistemas de "influência proporcional" do que em sistemas de "controle majoritário", mas é significativa nos dois sistemas.	12 países (1978-1985)
Holmberg (1999)	Diferenças entre posições médias de eleitores e partidos em relação a <i>issues</i>	Dinâmico	Nível de congruência baixo para os cinco países; representação de cima para baixo tem mais peso do que representação de baixo para cima.	EUA + 4 países europeus (1967-1994)
Pierce (1999)	Diferenças entre posições (escalas em relação a <i>issues</i> e posicionamento E/D) de eleitores e partidos	Estático	Níveis de congruência baixos para os cinco países; modelo de representação partidária funciona melhor para os EUA.	EUA + 4 países europeus (1967-1990)
Powell (2000)	Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D governo e <i>policymakers</i> em geral (governo + oposição) (<i>surveys com experts</i>)	Estático	Congruência é maior em sistema de "democracia proporcional" do que de "democracia majoritário", mas é significativa nos dois sistemas.	20 democracias ocidentais

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
McDonald, Mendes e Budge (2004)	Posicionamento E/D de eleitor mediano x Posicionamento E/D médias de governos e medianas de legislativos (tomadas a partir dos partidos – Comparative Manifesto Project)	Estático	Eleitor mediano é relativamente bem representado por governos e legislativos; mais nos países com sistemas eleitorais proporcionais e um pouco menos naqueles com sistemas eleitorais majoritários (SMD)	20 democracias ocidentais (1949-1995)
Luna e Zechmeister (2005)	Posições em relação a 11 <i>issues</i> (eleitores x parlamentares)	Estático	Alta heterogeneidade. Chile e Uruguai: alta congruência; Bolívia e Equador: baixa.	9 países A.L. (1997/1998)
Dalton (2008)	Posicionamento escala em vários <i>issues</i> (eleitores x representantes)	Estático	Alto nível de correspondência coletiva entre opinião de massa e de elite	EUA (1986-1987 e 1998)
	Posicionamento E/D eleitores (agregado) x Posicionamento E/D representantes (agregado)	Estático	Correspondência coletiva entre posicionamento E/D de massa e das elites é alta, mas depende do sistema eleitoral.	Alemanha, UK, França (1994-1999)
	Opiniões (eleitores x partidos) sobre taxas, serviços sociais e meio ambiente	Estático	Congruência alta entre eleitores e partidos	59 partidos de 13 países
Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda (2010)	Medida de proximidade entre preferências de eleitores e de partidos	Estático	Notável congruência ideológica entre eleitores e partidos. Há variações, porém; Chile e Uruguai: alta congruência; Nicarágua, Bolívia, República Dominicana e Brasil: baixa.	17 países da A.L. (1998-2008)
Golder e Stramski (2010)	Posicionamento E/D eleitores x Posicionamento E/D partidos (esse último baseado nas opiniões dos 40% dos eleitores mais educados)	Estático	Congruência entre governos e eleitores é igual em sistemas majoritários e proporcionais; congruência entre eleitores e legislativos é maior nos sistemas proporcionais.	24 países (CSES ⁽¹⁾ 1996/2005)

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
Andeweg (2011)	Posicionamento E/D eleitores (todos) x Posicionamento E/D total representantes (toda distrib; não só média)	Dinâmico	Congruência era alta (1972) e ficou "quase perfeita" (2006). Posições E/D dos representantes é que se aproximaram das dos eleitores.	Holanda 5 surveys (eleit. e rep.) (1972-2006)
	Posicionamento E/D média eleitores que votaram num partido x Posicionamento E/D médio do partido	Dinâmico	Congruência aumentou bastante entre 1972 e 2006	
	Posição numa escala em relação a vários issues (eleitores x representantes)	Dinâmico	Alta congruência em geral (embora menor do que quando medida a partir de posicionamento E/D)	
Holmberg (2011)	Posições em relação a issues (eleitores x representantes, por partido)	Dinâmico	Congruência alta em issues tradicionais; menor em novos issues. Representação "de cima para baixo" predomina.	Suécia 8 "ondas" (1968-2006)
Dalton, Farrell e McAllister (2011)	a) Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D médio partido governo	Estático	Forte congruência (0,60)	36 países CSES ⁽¹⁾ (2º módulo: 2001/2006)
	b) Posicionamento E/D mediano eleitores que votaram partido governo x Posicionamento E/D médio partido governo	Estático	Fortíssima congruência (0,91)	
	c) Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D médio dos partidos do governo antes e depois da eleição	Dinâmico	De 9 casos em que mudou posicionamento E/D governo, em 7 diminuiu a distância entre posições eleitorado e governo-	9 países CSES ⁽¹⁾ (2001/2006)
Rohrschneider e Whitefield (2012)	Distância entre posicionamento E/D dos partidos (a partir de surveys com experts) e de vários grupos de eleitores (independentes, partidários etc.).	Estático	Partidos são mais próximos (na escala E/D) de "seus eleitores partidários" do que de "seus eleitores independentes"; são mais próximos destes do que do eleitor independente mediano. Não há vantagem inerente dos sistemas proporcionais.	Principais partidos de 24 países europeus
Budge et al. (2012)	Medem o quanto uma mudança no posicionamento E/D do eleitor mediano produz mudança no posicionamento E/D do governo.	Dinâmico	No longo prazo as posições políticas dos cidadãos são representadas pelas dos partidos no governo. Responsividade é maior nos sistemas proporcionais do que nos majoritários.	21 democracias 5 ondas (1950/2003)

Fonte: Adaptado de Powell (2020).