

42º Encontro Nacional da Anpocs
GT 22 – Partidos e sistemas partidários

**Partidos, saliências e voto:
os programas de governo na competição eleitoral no Brasil**

Nara Salles (IESP/UERJ)

Fernando Guarnieri (IESP/UERJ)

**Partidos, saliências e voto:
os programas de governo na competição eleitoral no Brasil¹**

Nara Salles (IESP-UERJ)²

Fernando Guarnieri (IESP-UERJ)³

Resumo: Neste trabalho, propomos explorar o conteúdo dos programas de governo dos candidatos a prefeito no Brasil, testando empiricamente uma das formulações centrais da *teoria da saliência da competição partidária* (Robertson, 1976; Budge & Farlie, 1983), que relaciona os temas destacados pelos partidos com a maior ou menor vantagem eleitoral. Partindo da premissa de que os partidos são capazes de estimar sua vantagem em relação a seus oponentes, Nossa hipótese é que quanto maior a diferença entre as ênfases concedidas nos programas em um mesmo município, maior a diferença da votação entre os partidos. Para o desenvolvimento do estudo, analisamos os programas de governo registrados pelos candidatos ao executivo municipal em 2016 classificando os programas por meio da *Latent Dirichlet Allocation* (LDA), uma técnica não supervisionada de classificação que permite identificação automática de temas em uma coleção de documentos. Em seguida, testamos nossa hipótese por meio da regressão da diferenciação temática na diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado na eleição de dado município.

Palavras-chave: Eleições municipais. Partidos. Programas de governo. Teoria da Saliência. concentração dos temas.

Introdução

A Lei nº 12.034, sancionada em 2009 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, passou a exigir que os candidatos a cargos executivos registrem suas propostas de governo junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no momento do registro de suas candidaturas. Em estudos anteriores (Salles e Guarnieri, 2016), esses documentos nos permitiram investigar a dimensão

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ .

2 Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). E-mail: narasal@hotmail.com.

3 Professor do departamento de Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). E-mail: fhguarnieri@gmail.com.

programática na competição eleitoral no Brasil, demonstrando que se trata de uma das estratégias eleitorais efetivamente mobilizadas pelos candidatos a prefeito.

Do ponto de vista teórico, isso significa que, para além de práticas particularistas que caracterizariam o contexto eleitoral brasileiro (Ames, 1995, 2003; Hagopian, 1996; Mainwaring, 1992, 2001), as eleições no Brasil também incluem um componente programático. Do ponto de vista empírico, significa que os candidatos a prefeito em 2016 no Brasil apresentaram programas de governo distintos de seus oponentes em um mesmo município, mesmo naqueles municípios de menor desenvolvimento onde seria de se esperar a prevalência de práticas clientelistas, os chamados “grotões”.

Neste trabalho propomos relacionar essa diferenciação programática com a vantagem eleitoral estimada pelos candidatos, testando empiricamente uma das formulações centrais da teoria da saliência da competição partidária (Robertson, 1976; Budge & Farlie, 1983), segundo a qual os candidatos tendem a enfatizar temas semelhantes em seus programas de governo em casos onde a competição é mais competitiva. Por outro lado, eles teriam incentivos para destacar propostas e ideologias específicas quando fossem capazes de antecipar ganhos ou perdas por grandes margens.

A competição partidária sob a ótica das saliências

Conforme máxima de Anthony Downs (1957), partidos não vencem eleições propondo programas, eles propõem programas para ganhar eleições. Pensando a disputa eleitoral com um olhar de economista, ele criou um modelo de competição partidária onde eleitores tem preferências fixas, votando nas propostas que mais se aproximam de suas preferências. Os partidos, sabendo disso, procuram propostas que se aproximem da preferência da maior parte do eleitorado. Em um modelo onde dois candidatos disputam os votos de eleitores com preferências dispostas espacialmente ao longo de um contínuo, Downs (1957) previa que esses candidatos adotariam propostas no ponto mediano deste contínuo – o que ficou conhecido como o teorema do eleitor mediano.

O modelo de Downs (1957) dominou o interesse de boa parte da literatura dedicada ao estudo da competição eleitoral. Entre outras coisas essa literatura procurava enfrentar um

problema no teorema do eleitor mediano: na vida real, partidos não adotam a mesma política nem em disputas bipartidárias. A solução para isso era a de enfatizar fatores não programáticos, como a valência (Stokes, 1963), que permitiriam aos candidatos compensar perdas de uma diferenciação programática com os ganhos advindos do destaque a qualidades pessoais do candidato.

Outro problema com a teoria de Downs (1957) trazido à baila por estudos empíricos era o do pouco interesse e da baixa consistência ideológica dos eleitores (Converse, 1964). Surveys mostravam quão pouco os temas e programas importavam. Isso reforçava teorias influentes como as da Escola de Michigan, segundo a qual eleitores tomam suas decisões com base em atitudes psicológicas, como identificação partidária e imagem dos candidatos (Campbell *et al.*, 1960), não em programas ou temas.

Uma linha de pesquisa adotou perspectiva oposta voltando a colocar os programas e os temas no centro das investigações. Nesta literatura uma das maneiras de os partidos competirem entre si é através das ênfases que concedem a determinadas áreas de políticas públicas. Alguns podem, por exemplo, conquistar votos a partir de uma forte e prévia associação com assuntos específicos, constituída a longo prazo, como seria o caso dos partidos socialistas e trabalhistas. Outros conseguem utilizar do próprio período de campanha eleitoral para estabelecerem o domínio de curto prazo de certas questões dentro da agenda eleitoral em si. Os partidos podem, ainda, se valerem simultaneamente das duas estratégias em uma disputa eleitoral. Esse é o pressuposto fundamental da teoria da saliência da competição partidária (Budge & Farlie, 1983).

Mesmo antes de sua elaboração formal enquanto teoria, perspectivas voltadas à questão das ênfases dada a certos temas e políticas se desenvolveram de maneira próxima à análise de conteúdo destes temas e políticas, com foco especial em coberturas jornalísticas. Assim, surgiram estudos voltados para o espaço concedido a determinados temas em jornais impressos, como à política externa nos jornais estadunidenses na década de 30 (Madge, 1953) ou à publicidade dada pelos jornais a rivalidade entre candidatos nas eleições presidenciais de 1940 nos Estados Unidos (Berelson *et al.*, 1944).

É importante notar que o interesse, nesse momento, se concentrava na quantidade da aparição de determinado assunto ou elemento e não de sua natureza. Com o avanço das

técnicas de codificação, as pesquisas começam a se complexificar, considerando que os temas deveriam ser analisados não apenas com relação ao espaço que possuíam, mas também no que diz respeito à gama de significados que poderiam apresentar, entre eles os sentidos pró e contra.

Em estudo pioneiro, David Robertson (1976) percebeu que poucas frases assumiam posições favoráveis ou contrárias a 22 temas específicos nos programas dos partidos britânicos entre 1922 a 1974. Nesse estudo, ele identificou uma característica geral sobre os programas: a maioria das propostas não enfatizava posicionamentos favoráveis ou contrários a determinada política. O que orientava os partidos era a *ênfase seletiva* em diferentes políticas. Em seguida, Robertson (1976) calculou quantas vezes uma categoria de política foi mencionada em dado programa em relação às demais, formulando a ideia primária da *teoria da saliência*: os partidos definem as suas políticas enfatizando mais determinados assuntos em detrimento de outros.

Essa ausência de embate direto entre os partidos com relação a um mesmo tema implica a multidimensionalidade da disputa, isto é, a competição eleitoral não poderia se resumir a um embate onde os partidos se posicionam em pontos diferentes de um contínuo que representasse um único tema. Eles enfatizam temas diferentes, o que ia contra a premissa do modelo espacial downsiano de competição eleitoral segundo a qual a disputa eleitoral poderia ser reduzida a uma única dimensão ideológica.

Robertson (1976) decidiu classificar os partidos em termos de saliências concedidas em seus programas de governo, mais especificamente, a quantidade de vezes que determinada área de políticas públicas foi mencionada em relação ao número total de propostas feitas em cada documento. A escolha operacional do autor em codificar e pontuar as ênfases nos programas de governo significou não apenas classificar frases individuais em categorias que consideravam a questão direção pró ou contra, mas também construir unidades dimensionais com dois polos à semelhança de Downs (1957), capazes de mensurar as mudanças de ênfases entre os partidos, como no âmbito esquerda-direita, por exemplo.

A partir da análise dos programas de governo, Robertson (1976) fez um apontamento importante: os partidos disputam as mesmas questões quando em uma disputa apertada e, por outro lado, se diferenciam ideologicamente, enfatizando suas próprias questões, quando

antecipam perder ou vencer com grandes margens. Assim, os programas de governo atuam em duas dimensões: como meios de comunicação de políticas entre os partidos e os eleitores e como estratégias eleitorais dos partidos com relação a seus oponentes na competição eleitoral. De acordo com Budge (2015),

Neste ponto, a *saliência* vai além da codificação de ênfases puras sobre issues para trazer ênfases seletivas e – além disso – para a ligação ideológica dos partidos com certos issues. Essa é uma tese de ‘vinculação de issues’ em vez de ‘propriedade de issue’. Partidos podem possuir certos issues. Mas estes não são necessariamente aqueles que trazem votos. Somente quando os votos são uma preocupação estratégica real os partidos se movem para o centro e enfatizam os mesmos issues (BUDGE, 2015: 764, *tradução livre*)⁴.

Posteriormente, Budge & Farlie (1983) se basearam nos estudos de Robertson (1976) para formularem de maneira mais sistemática a *teoria da saliência* e solucionarem dois problemas distintos das investigações anteriores: a falta de pesquisa cumulativa e a escassez de estudos que incluíssem ampla variedade de países. Se, por um lado, Robertson (1976) travou um diálogo mais direto com Downs (1957), para Budge & Farlie (1983) as análises da escolha racional era formalizações demasiadamente abstratas, que negavam a existência da identificação partidária.

Por isso, os autores articularam mais seus estudos com a perspectiva psicológica do comportamento eleitoral, concentrada na Escola de Michigan. Embora eles reconhecessem que a estabilidade da identificação partidária enquanto principal determinante do comportamento eleitoral demonstrada por Campbell et al. (1960) privava o eleitorado de preferência e os partidos de ação, foi acrescentando o componente dos *issues* que Budge & Farlie (1983) tentaram solucionar essa questão. Afinal, em consonância com apontamentos elaborados por Pages & Jones (1978), os *issues* não apenas teriam impacto na decisão imediata do voto, como também na própria conformação da identificação partidária

4 No original: “At this point saliency goes beyond coding pure emphases on issues to bring in selective emphases and – beyond that – to parties’ ideological link with certain issues. This is an ‘issue linkage’ rather than an ‘issue ownership’ thesis. Parties may own’ certain issues. But these are not necessarily ones which bring in votes. Only when votes are a real strategic concern do parties move to the centre and stress the same issues.”

Contudo, se Campbell et al. (1960) estavam mais interessados nas atitudes e avaliações individuais do eleitorado, Budge & Farlie (1983) concentraram seus esforços nas estratégias partidárias. Na visão dos autores, qualquer explicação da decisão do voto reside, explícita ou implicitamente, no comportamento partidário porque são os partidos que simplificam o complexo universo político através de suas ofertas de políticas públicas e, portanto, de seus programas eleitorais. Assim, “[...] o modo como os eleitores decidem decorre diretamente da maneira como os partidos os abordam” (BUDGE & FARLIE, 1983: 23, *tradução livre*)⁵.

Se os programas de governo seriam a principal maneira através da qual os partidos comunicam suas políticas e posições ao eleitorado, Budge & Farlie (1983) encontraram evidências que corroboraram apenas parcialmente a ideia de que isso se dava através de um grande debate entre concorrentes sobre por que sua política era a melhor solução para as questões da ordem do dia, como acreditavam autores como Bryce (1921). Dessa observação, Budge & Farlie (1983) reformularam o significado fundamental do comportamento partidário na competição eleitoral através da ideia de *ênfase seletiva* como a principal estratégia em vez de *confronto direto* entre oponentes. Isso porque, de acordo com a *teoria da saliência*, a competição partidária pode ser entendida em termos de diferentes ênfases nas políticas propostas. Eles argumentam: “Partidos, portanto, não competem argumentando diretamente entre si, mas tentando tornar suas próprias áreas de preocupação mais proeminentes” (BUDGE & FARLIE, 1983: 23, *tradução livre*)⁶.

Nesse sentido, é importante compreender a utilidade de tais ênfases seletivas para os partidos no contexto eleitoral. Segundo Budge & Farlie (1983), eles acreditam que tornar uma dimensão política saliente atrai uma entrada líquida de votos. Entretanto, o mesmo raciocínio funciona para seus oponentes, de forma que não é interessante para eles mencionar áreas de saliências de seus rivais, sob o risco de favorecê-los. Budge (1987) sintetiza essa ideia em outro estudo, afirmando: “Isso implica que o aspecto mais importante dos documentos é o grau de ênfase colocado em certas áreas políticas amplas, em vez do apoio ou oposição de

5 No original: “[...] the way electors decide to vote stems directly from the way parties approach them”.

6 No original: “Parties, therefore, do not compete by arguing directly with each other, but by trying to render their own areas of concern most prominent”.

cada partido a uma política específica dentro dessas áreas” (BUDGE, 1987: 24, *tradução livre*)⁷.

Outra importante contribuição da *teoria da saliência* é a suposição de que partidos específicos normalmente se beneficiam ao enfatizar uma área de política específica. Isso implica que a estratégia partidária segue a crença de que os eleitores são capazes de conectar um partido específico e um bom/mal desempenho do governo em determinada área. Assim, as principais questões imputadas a uma legenda seriam também um tipo de atalho informacional para os eleitores, simplificando e enfatizando o mundo político em suas políticas públicas e posições.

O resultado é que os partidos são amplamente percebidos como ‘proprietários’ de certos tipos de issues, como o apoio à moralidade e religião tradicionais ou lei e ordem ou expansão do bem-estar social. Isso simplifica muito o voto para a eleição. Quando um tipo de issue é de importância primordial, os eleitores podem (com algumas exceções importantes) escolher automaticamente o partido apropriado (BUDGE & FARLIE, 1983: 26, *tradução livre*)⁸

Se os partidos se apropriam de maneira distinta dos *issues*, delimitando algumas áreas como suas, o eleitorado também pode se comportar de maneiras diferentes com relação a eles. Para alguns eleitores, determinados *issues* serão sempre importantes, independentemente das questões que dominam pontualmente os debates nas campanhas. A relação dos eleitores mais pobres com políticas de bem-estar social pode ser usada como um exemplo dessa situação. Como dependem fortemente destas políticas para o acesso a serviços básicos de saúde e educação, tendem a valorizar permanentemente tal área. Esse eleitorado, de acordo com Budge & Farlie (1983), está propenso a votar constantemente no mesmo partido, formando com ele uma parte de um grupo social coeso preocupado com as mesmas questões. Trata-se do que os

7 No original: “For this applies that the most important aspect of the documents is the degree of emphasis placed on certain broad policy areas, rather than each party’s support for, or opposition to, a specific policy within these areas”.

8 No original: “The result is that parties are widely perceived as ‘owning’ certain issue types, such as support of traditional morality and religion, or law and order, or the expansion of welfare. This vastly simplifies voting for election. When an issue type is of prime importance voters can (with some important exceptions) automatically choose the appropriate party.” (BUDGE & FARLIE, 1983: 26).

autores denominam de *voto básico*, nas palavras deles “a parte do voto percentual do partido restante quando os ganhos ou perdas atribuíveis a issues são retirados” (BUDGE & FARLIE, 1983: 41, *tradução livre*)⁹.

Por outro lado, os autores concebem a existência – e importância – de eleitores marginais, que produzem mudanças no voto e fazem partidos concederem ênfases seletivas. Assim, os autores descrevem o voto da seguinte maneira:

$$Y = \alpha + \beta X$$

onde Y é o voto; X é o valor dos *issues*; α é a quantidade de votos na ausência de *issues*, ou seja, o voto básico; e β , a inclinação da linha da regressão, constitui uma estimativa direta do efeito dos *issues* sobre a votação indicando até que ponto o percentual de eleitores do partido aumenta com cada incremento no valor de seus *issues*.

Dada a centralidade das propostas de políticas na *teoria da saliência*, o argumento de que poucos eleitores leem efetivamente os programas de governo é, naturalmente, um possível e recorrente desafio para sua aplicação e para as técnicas de análise texto que se originaram dela, especialmente no caso do Brasil. Não apenas devido à já mencionada alegação de que as necessidades dos eleitores aqui poderiam ser facilmente supridas com práticas clientelistas, mas também porque o analfabetismo é um problema real nos municípios brasileiros.

Budge (1987), no entanto, antecipou tal crítica, admitindo que, mesmo em contextos onde os programas são pouco lidos pelo eleitorado, eles constituem a principal maneira com que os partidos podem influenciar os eleitores. Isso porque, como as evidências britânicas e canadenses sugeriram em seus estudos, os programas são a base para comentários da mídia de massa e fornecem temas a serem usados nas campanhas não apenas pelos próprios partidos e candidatos, mas também por seus oponentes. Portanto, os programas possuem importância substancial para a competição partidária.

9 No original: “the part of party percentage vote left when the gains or losses attributable to campaign issues are taken away”.

Por essa perspectiva, a diferença identificada nos programas de governo registrados pelos candidatos a prefeito em 2016 não residiria, então, na presença ou ausência de propostas especificamente, mas em quanto cada candidato enfatizou cada uma delas. Seguindo ainda a *teoria da saliência*, essa ênfase é maior ou menor quanto maior ou menor a vantagem percebida pelos partidos ao formular seus programas. Por isso, nossas hipóteses são que, partindo da premissa que os partidos conseguem de fato estimar sua vantagem com relação a seus adversários, quanto maior a diferença de ênfase encontrada nos programas de diferentes partidos/candidatos no mesmo município maior a diferença que encontraremos na votação destes partidos e quanto maior essa diferença, maior a probabilidade dos partidos adotarem políticas diferentes.

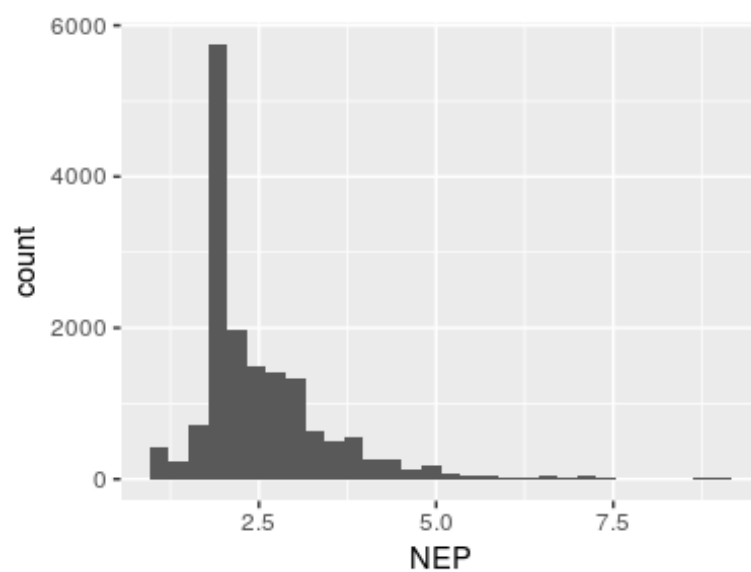
As eleições municipais de 2016 e os programas partidários

Em 2016, foram realizadas eleições para prefeito e vereador em 5.568 municípios brasileiros. Foram registrados votos válidos de mais de 126 milhões de eleitores distribuídos desde municípios que registraram 610 votos válidos, como Ibituruna (MG), até municípios como São Paulo (SP) com um total de 5.789.891 de votos válidos.

Esses eleitores, seguindo o previsto pela Lei de Duverger, costumam concentrar seus votos, em média, em dois candidatos. Em 40% dos municípios o número efetivo de partidos ficou abaixo de dois e, em 79%, menos de três. A Figura 1 mostra a distribuição do Número Efetivo de Partidos em 2016.

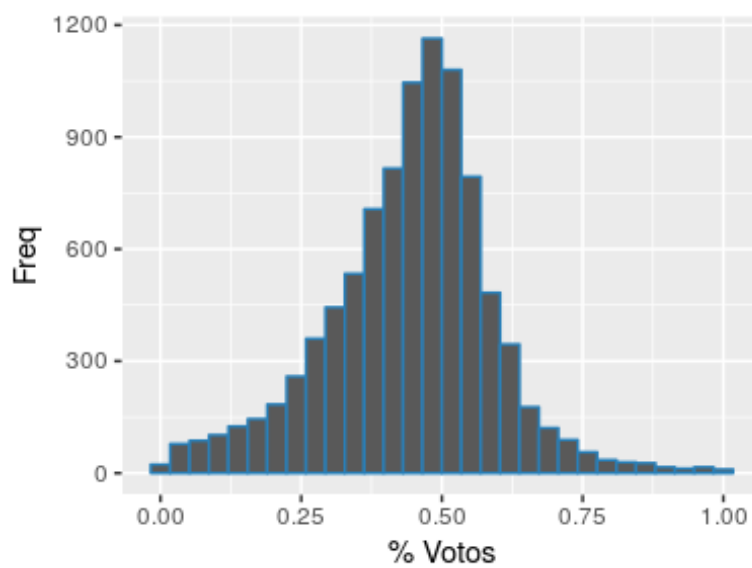
A Figura 2 mostra a distribuição da proporção de votos dos dois candidatos a prefeito mais votados em cada município. Há uma concentração de disputas competitivas onde candidatos obtiveram perto de 50% dos votos, mas em cerca de 10% das disputas o candidato recebeu mais de 60% dos votos, isto é, em mais de 500 municípios o prefeito eleito ganhou com uma grande margem em relação ao segundo colocado.

Figura 1: Distribuição do Número Efetivo de Partidos (NEP) nas eleições para prefeito de 2016



Fonte: elaboração própria.

Figura 2: Distribuição da proporção de votos dos dois primeiros colocados nas eleições municipais brasileiras de 2016



Fonte: elaboração própria.

Dada a obrigatoriedade de os mais de 16 mil candidatos que se lançaram à disputa pelo executivo municipal registrarem suas propostas de governo junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foram oferecidos aos eleitores quase o mesmo número de programas eleitorais. Neste trabalho, analisamos as plataformas eleitorais de todos os candidatos a prefeito que tiveram suas candidaturas deferidas pelo TSE em todos os municípios do Brasil. É importante ressaltar que, em alguns municípios, candidatos não registraram programas, o que nos levou a desconsiderar tais localidades em nossa análise. Dessa forma, compõem o escopo deste trabalho 13.604 programas¹⁰ registrados por candidatos a prefeito em 2016.

Embora a lei não especifique o formato, menos de 10% dos programas registrados nas eleições de 2016 apresentaram apenas uma lauda ou cerca de 200 palavras. A média é de 1000 palavras, tamanho máximo que algumas editoras estabelecem para submissão de poesias, contos e alguns artigos da área da saúde. O maior programa continha 20.789 palavras, como mostra a Tabela 1. Isso indica que os candidatos se preocupam em fazer programas com certa estrutura e, supomos, conteúdo.

Tabela 1: Distribuição do número de palavras por programa em decís

	x
0%	1
10%	196
20%	341
30%	472
40%	600
50%	742
60%	903
70%	1108
80%	1413
90%	1963
100%	20789

Fonte: elaboração própria.

¹⁰ Esses programas foram obtidos através da plataforma de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais do TSE, disponível em <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em 10/04/2018.

Por um lado, temos, portanto, programas de governo registrados pelos candidatos a prefeito que parecem ser mobilizados como estratégias eleitorais efetivas, como já demonstramos em trabalhos anteriores. Por outro, a *teoria da saliência* (Robertson, 1976; Budge & Farlie, 1983) não apenas corrobora a importância desses documentos como aponta quais as suas características, dada a natureza da competição partidária em que se inserem. Assim, testaremos neste trabalho as hipóteses de que, em disputas mais acirradas, os candidatos tendem a enfatizar de maneira homogênea as diferentes áreas e os programas tendem a ser semelhantes à de seus oponentes. Em situações nas quais pode-se prever vitória por grandes margens, os candidatos têm incentivos para salientar temas e políticas que demarcaram como seus. Em outras palavras, quanto maior a disputa, maior o incentivo centrípeto para a competição programática entre os partidos.

Embora a *teoria da saliência* tenha originado um método próprio de análise dos programas de governo, concentrada nos esforços do *Comparative Manifesto Project* (CMP), esse método não será utilizado no âmbito deste trabalho em função de inúmeras limitações já demonstradas (Benoit *et al.*, 2009; Laver & Garry, 2000; Pelizzo, 2003; Benoit & Laver, 2007; Hansen, 2008; Slapin & Proksch, 2009; Curini, 2010). Neste trabalho, supomos que as palavras utilizadas pelos candidatos a prefeito em seus programas de governo se agrupem em categorias latentes, tópicos, o que nos permite classificar esses documentos conforme a maior ou menor importância dada a cada um destes tópicos. Para alocar palavras a tópicos e tópicos a documentos, utilizamos a técnica de classificação não supervisionada *Latent Dirichlet Allocation* (LDA).

A suposição básica por trás do LDA é que cada um dos documentos em uma coleção consiste em uma mistura de tópicos de toda a coleção. No entanto, na realidade, observamos apenas documentos e palavras, não tópicos – os últimos fazem parte da estrutura oculta (ou latente) dos documentos. O objetivo é inferir a estrutura do tópico latente dada as palavras e o documento. O LDA faz isso recriando os documentos no corpus ajustando a importância relativa dos tópicos em documentos e palavras em tópicos de forma iterativa.

O LDA estima a probabilidade de cada documento pertencer a determinado tópico, o que permitiria identificar, no nosso caso, o grau de semelhança entre os programas de governo. Para classificá-los, devemos informar ao software o número esperado de tópicos. Como essa

é uma decisão arbitrária do pesquisador, fizemos duas especificações: uma com três tópicos e outra com cinco. Quanto maior o número de tópicos, mais difícil dar sentido às categorias e mais fácil a presença das mesmas palavras em mais de um tópico.

É importante ressaltar que técnicas de análise de texto requerem alguma preparação prévia dos documentos. Neste trabalho, procedemos da seguinte maneira: coletamos os programas originais registrados pelos candidatos a prefeito em 2016; retiramos palavras recorrentes, como artigos e preposições; retiramos as palavras que não apareceram em, pelo menos, 20% do total de programas analisados. Em seguida, para evitar que palavras semelhantes acabem sendo contadas separadamente, diminuindo a frequência de um tema, recorremos ao *stemming*, processo de reduzir palavras flexionadas ou derivadas ao seu *stem*, tronco¹¹.

Tabela 2: Stems mais frequentes nos programas dos candidatos à prefeito nas eleições de 2016

	X
public	205089
saud	178132
atend	135324
escol	133769
desenvolv	127801
melhor	125529
educaca	120358
ciudad	114854
social	106666
apoi	103077

Fonte: elaboração própria.

Os troncos das palavras mais frequente no conjunto dos 13.604 documentos estão descritos na Tabela 2. A palavra mais utilizada foi “saúde”, seguida por outras da área social

¹¹ Para exemplificar esse processo, palavras como “trabalho”, “trabalhadora” e “trabalhadores” são todas consideradas como “trabalh”.

como “escola”, “educação” e “social.” Esses termos denotam temas que estão entre aqueles que mais preocupam o eleitor conforme pesquisas de opinião¹², o que indica que os candidatos procuram adequar seus programas às demandas deste eleitorado.

Tabela 3: Palavras mais frequentes em cada uma das categorias para $K = 3$

x	Tópico 1	Tópico2	Tópico 3
1	saud	melhor	public
2	aco	apoi	cidad
3	desenvolv	construca	trabalh
4	public	escol	desenvolv
5	social	atend	polit
6	educaca	saud	populaca
7	garant	parc	gesta
8	promov	espor	form
9	implant	criaca	nov
10	fortalec	implantaca	social
11	ampli	mant	propost
12	cultur	incentiv	econom
13	atend	rural	vid
14	cri	projet	part
15	escol	nov	servic
16	servic	incent	plan
17	polit	busc	saud
18	red	continu	are
19	esport	curs	qualidad
20	plan	ampliaca	administraca

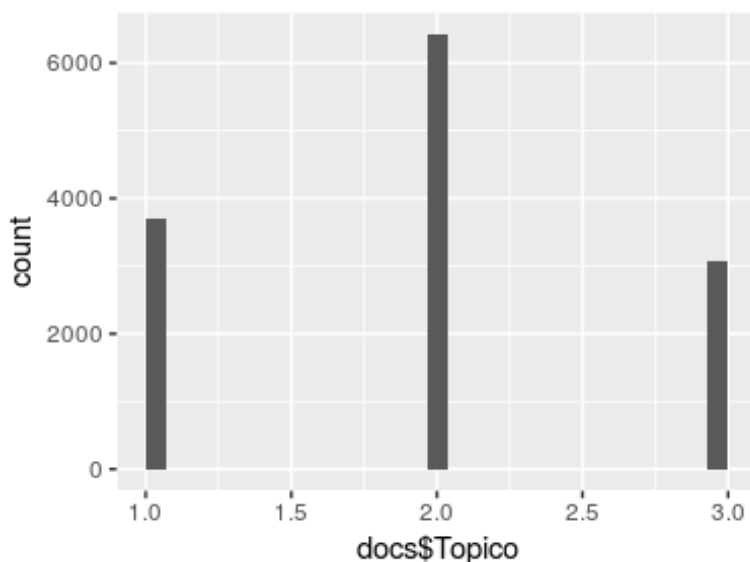
Fonte: elaboração própria.

¹² Ver <https://oglobo.globo.com/brasil/ibope-saude-a-maior-preocupacao-do-eleitor-em-19-capitais-19996686>. Acessado pela última vez em 20-09-2018.

A Tabela 3 mostra as palavras que se associam para formar os tópicos quando escolhemos três categorias. O Tópico 1 inclui palavras como “saúde”, “educação”, “cultura”, “social” etc., indicando que podemos classificar neste tópico programas que enfatizam a área social. No Tópico 2 palavras como “melhorias”, “construção”, “criação”, “implantação” etc., indicam que neste tópico alocaríamos programas que dão ênfase à criação de infraestrutura, obras. No terceiro tópico classificaríamos programas que enfatizam o desenvolvimento local e que, portanto, privilegiam palavras como “desenvolvimento”, “economia”, “gestão”, “administração” etc.

Considerando os três tópicos elaborados, a maior parte dos programas (6.421) propõem obras e melhorias na infraestrutura (tópico 2), como mostra a frequência de plataformas em cada tópico (Figura 3). O restante dos documentos se divide de maneira muito semelhante entre os outros dois tópicos: 3.698 enfatizam a área social (tópico 1) e 3.075 concedem maior ênfase ao desenvolvimento local (tópico 3).

Figura 3: Distribuição de documentos por categoria quando $k = 3$



Fonte: elaboração própria.

Se analisamos a distribuição de programas por tópico de acordo com o partido político do candidato (Tabela 4), vemos que partidos mais à esquerda como PT e PCdoB, privilegiam

a área social (tópico 1). Por outro lado, partidos mais à direita enfatizam obras e infraestrutura (tópico 2), como é o caso do PP, PTB e PSDB. Partidos como NOVO, PSTU e PSOL destacam, exclusivamente, o desenvolvimento local (tópico 3). Isso parece sugerir que, do ponto de vista programático, os partidos não estão nem tão descolados do comportamento nacional – dada a ênfase do PT e PCdoB à questão social e do PP, PTB e PSDB à área de infraestrutura – e nem tão alinhados a ela a ponto de negligenciar as articulações locais que Lima Júnior (1983) bem destacou no seu conceito de *racionalidade política contextual*. Afinal, PSTU e PSOL não se uniram ao PT e PCdoB no tópico social.

Tabela 4: Distribuição de programas por tópicos conforme o partido

	1	2	3
DEM	0.26	0.54	0.20
NOVO	0.00	0.00	1.00
PCB	0.15	0.23	0.62
PCdoB	0.38	0.37	0.25
PCO	0.00	0.00	1.00
PDT	0.25	0.55	0.20
PEN	0.27	0.42	0.32
PHS	0.24	0.48	0.28
PMB	0.26	0.42	0.32
PMDB	0.28	0.53	0.19
PMN	0.26	0.42	0.32
PP	0.26	0.57	0.17
PPL	0.23	0.37	0.40
PPS	0.30	0.46	0.24
PR	0.31	0.50	0.19
PRB	0.29	0.43	0.28
PROS	0.32	0.47	0.21
PRP	0.25	0.48	0.26
PRTB	0.21	0.51	0.28
PSB	0.30	0.48	0.26
PSC	0.26	0.49	0.25

PSD	0.28	0.53	0.19
PSDB	0.25	0.54	0.21
PSDC	0.24	0.46	0.30
PSL	0.26	0.48	0.26
PSOL	0.19	0.14	0.67
PSTU	0.00	0.00	1.00
PT	0.37	0.36	0.27
PTB	0.25	0.56	0.20
PTC	0.29	0.46	0.25
PTN	0.40	0.39	0.21
PV	0.27	0.47	0.25
REDE	0.31	0.19	0.50
SD	0.29	0.48	0.23

Fonte: elaboração própria

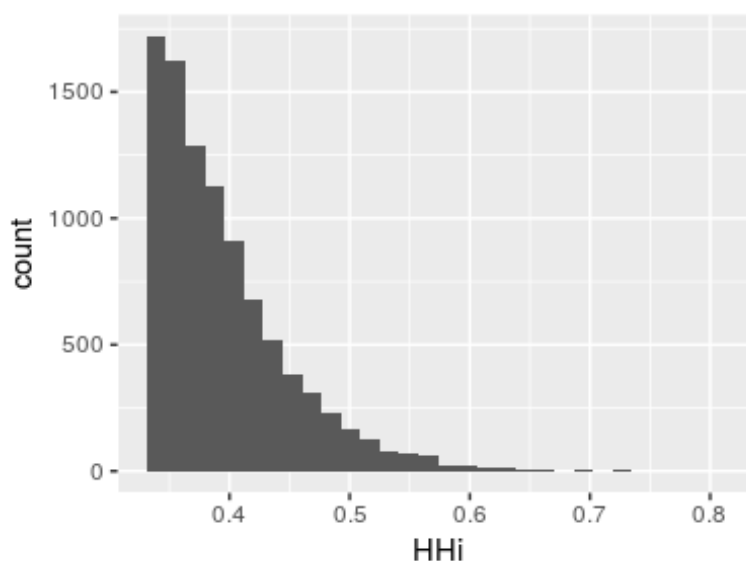
Os dados descritos nos mostram que as eleições municipais são, em geral, muito competitivas e que essa competição tem um componente programático. Mas, além disso, eles também nos permitem testar hipóteses derivadas da teoria da saliência, como mencionado. Primeiramente, testamos a hipótese de que em eleições competitivas, onde a incerteza da vitória é grande, os candidatos evitam dar saliência a um tópico específico. Depois, testamos a associação entre a diferença de votos e a probabilidade dos dois primeiros candidatos escolherem programas classificados em tópicos diferentes.

Resultados

Como *proxy* para competitividade, utilizamos a diferença na votação entre o primeiro e o segundo colocado em cada município. Nossas hipóteses são de que quanto maior essa diferença, maior a probabilidade de um candidato salientar algum tópico e maior a probabilidade de dois candidatos escolherem tópicos diferentes. Como descrito acima, os tópicos foram obtidos por meio de LDA. Iremos nos referir aos resultados para cinco categorias nas notas de rodapé.

Para testar a hipótese de que a concentração em tópicos em cada documento muda conforme a diferença de votos utilizamos o *Índice de Herfindall-Hirschman* (HH)¹³, um indicador de concentração. O índice varia de $1/N$ a 1, sendo N o número de tópicos. Quanto mais perto de 1 maior a concentração. Na Figura 4, que mostra a distribuição do HH por programa, podemos identificar que a maior parte dos programas distribuem sua ênfase de maneira homogênea – o que seria de se esperar, dado o caráter competitivo da maior parte das eleições.

Figura 4: Distribuição do Índice de Herfindahl-Hirschman dos programas dos candidatos a prefeito nas eleições de 2016



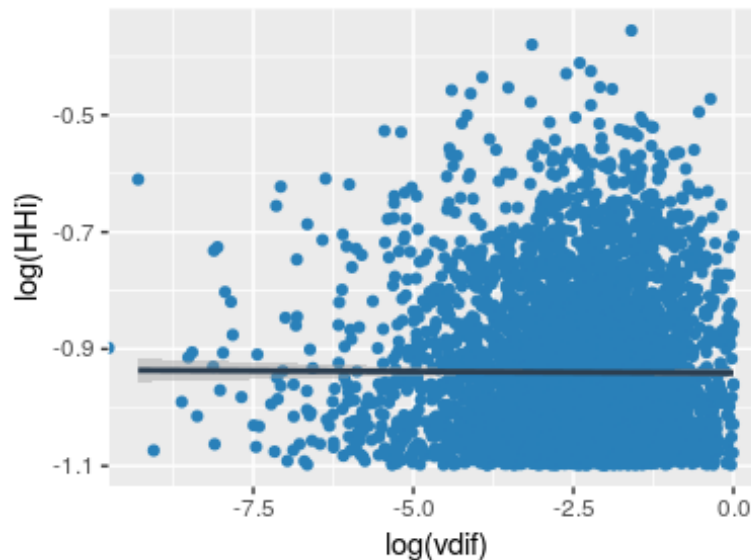
Fonte: elaboração própria

Embora a distribuição do HH esteja de acordo com o caráter competitivo quando examinamos graficamente a relação entre o HH do primeiro colocado e a diferença de votos vemos que essa relação não é clara, conforme a Figura 5. Isso se confirma quando fazemos a regressão linear do HH do primeiro colocado na diferença de votos, controlando ou não pelo Número Efetivo de Partidos¹⁴.

13 A fórmula do índice é $\sum_{i=1}^n t_i^2$, onde t_i é a proporção de palavras de um documento no tópico i .

14 Com cinco categorias o resultado é o mesmo.

Figura 5: Relação entre a saliência dos tópicos, medida pelo Índice de Herfindahl-Hirschman e a competitividade nas eleições medida pela diferença na votação do primeiro e segundo colocados



Fonte: elaboração própria

Para testar a hipótese de que maiores diferenças de voto entre o primeiro e o segundo colocados estariam associadas à maior probabilidade de classificação dos programas em diferentes categorias utilizamos um modelo logit simples onde a variável resposta assume o valor 0 quando não há diferenças na categoria de classificação dos programas e 1 quando há. A variável explicativa seria a diferença na proporção de votos entre o primeiro e o segundo colocados nas eleições para prefeito, controlando pelo número efetivo de partidos.

A Tabela 5 mostra que o impacto da diferença de votos na probabilidade de se adotar programas diferentes é de 10%¹⁵. Quando dois candidatos estão totalmente empatados, a probabilidade predita pelo modelo deles adotarem tópicos diferentes para seus programas é de 52%. Quando um dos candidatos domina totalmente as eleições a probabilidade, predita pelo

15 Resultado da divisão do coeficiente da regressão por quatro: 0.3999/4

modelo, dele enfatizar temas diferentes de seus adversários é de 62%. O que corrobora nossa segunda hipótese.¹⁶

Tabela 5: Ajuste de um modelo linear generalizado (logit): $topdifcat \sim vdif$

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	-0.03204	0.07468	-0.4291	0.6678
vdif	0.3999	0.1367	2.924	0.003454
NEP	0.04403	0.02583	1.705	0.08826

Fonte: elaboração própria.

Considerações finais

Apropriando-nos da disponibilidade dos programas de governo enquanto objetos de estudo, buscamos explorar o conteúdo das plataformas eleitorais registradas pelos candidatos a prefeito no Brasil em 2016, relacionando-o com as estratégias partidárias descritas pela teoria da saliência. Muitos autores e nossos próprios estudos anteriores já demonstraram que os programas de governo constituem um instrumento não apenas de comunicação entre os partidos e seu eleitorado, mas, principalmente, uma ferramenta para conquista de votos. Afinal, já constatamos que os candidatos ao executivo municipal no Brasil se diferenciam de seus oponentes no que se refere às propostas de políticas públicas apresentadas.

Como vimos, de acordo com a teoria da saliência, a natureza dessa diferença residiria na própria conformação da competição partidária, já que para Budge & Farlie (1983) os partidos competem por meio de ênfases seletivas em certos temas, distribuídas mais ou menos enfaticamente quanto mais ou menos acirrada for uma eleição. Nesse sentido, era de se esperar que, capazes de estimar sua vantagem em relação a seus oponentes, os partidos demarcariam mais saliências em seus programas de governo quando esperassem resultados com amplas

¹⁶ Com cinco categorias o impacto da diferença de votos tem magnitude equivalente (coeficiente de 0,31576), mas com valor-p de 0.0894.

margens de diferença na proporção de votos. Por outro lado, eles teriam incentivos para alocarem suas propostas em um mesmo tópico em casos de disputas mais acirradas.

Constatamos que as eleições municipais no Brasil são, de fato, muito competitivas, visto que na maioria dos casos os dois candidatos mais votados para o executivo municipal em 2016 obtiveram perto de 50% dos votos. Porém isso não implicou em uma alocação homogênea de ênfase pelos tópicos. No entanto, nossa segunda hipótese, segundo a qual os candidatos tendem a enfatizar temas diferentes em casos em que um deles domina totalmente as eleições, se confirmou.

Além disso, este estudo permitiu conhecer mais o conteúdo dos programas de governo apresentados pelos prefeitos. Através da análise das plataformas eleitorais por LDA, identificamos que quase metade delas se ateve a temáticas sociais, enquanto a outra parcela se dividiu de maneira semelhante entre as áreas de infraestrutura e obras e de desenvolvimento local. Também detectamos que a alocação dos programas em tópicos se alinhou algumas vezes com os partidos dos candidatos, de maneira que PT e PCdoB destacaram mais a área social, ao passo em que PP, PTB e PSDB privilegiaram temas de obras. Em outros casos, todavia, a classificação dos tópicos pareceu se dar muito mais pela racionalidade política contextual.

Referências Bibliográficas

AMES, Barry (2003). Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____. (1995) Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, n. 2, pp. 324-343.

BENOIT, Kenneth & LAVER, Michael (2007). Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand-coded content analysis. *Electoral Studies* 26(1): 90-107.

BENOIT, Kenneth; LAVER, Michael; MIKHAYLOV, Slava (2009). Treating words as data with error: Uncertainty in text statements of policy positions. *American Journal of Political Science* 53(2): 495-513.

BERELSON, Bernard; LAZARSELD, Paul; GAUDET, Helen (1944). *The People's Choice*. New York, NY: Columbia University Press.

BRYCE, James (1921). *Modern Democracies*. London: Macmillan.

BUDGE, Ian (1987). The internal analysis of election programmes. In: BUDGE, Ian; ROBERTSON, David; HEARL, Derek (eds.). *Ideology, strategy and party change: spatial analysis of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

_____. (2015) Issue Emphases, Saliency Theory and Issue Ownership: A Historical and Conceptual Analysis, *West European Politics*, 38:4, 761-777. DOI: 10.1080/01402382.2015.1039374

_____.; FARLIE, Dennis (1983). *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-three Democracies*. London: George Allen & Unwin.

CAMPBELL, August; CONVERSE, Philip; MILLER, Warren; STOKES, Donald (1960). *The American Voter*. New York: Wiley.

CONVERSE, Philip E. *The nature of belief systems in mass publics* (1964).

CURINI, Luigi. (2010). Experts' political preferences and their impact on ideological bias. *Party Politics* 16(3): 299-321.

DOWNS, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.

HAGOPIAN, Frances (1996). *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

HANSEN, Martin Ejnar (2008). Back to the archives? A critique of the Danish part of the Manifesto dataset. *Scandinavian Political Studies* 31(2): 201-216.

LAVER, Michael; GARRY, John; BENOIT, Kenneth (2003). Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data. *American Political Science Review*, vol. 90, n. 3, pp. 311-331.

LIMA JR., Olavo B. de (1983). *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Graal.

MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MADGE, John (1953). *The Tools of Social Science*. London: Longman.

PAGE, Benjamin & JONES, Calvin (1979). Reciprocal effects of policy preferences, party loyalties and the vote. *American Political Science Review* 73(4): 1071-1089.

PELIZZO, Riccardo (2003). Party positions or party direction? An analysis of party manifesto data. *West European Politics* 26(2): 67-89.

ROBERTSON, David (1976). A Theory of Party Competition. London & New York: Wiley.

SALLES, Nara; GUARNIERI, Fernando (2016). Desenvolvimento e partidarismo: os programas de governo nos grotões do Brasil. Trabalho apresentado no 10o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política Belo Horizonte/MG.

SLAPIN, Jonathan; PROKSCH, Sven-Oliver (2008). A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts. American Journal of Political Science, vol. 52, n. 3, pp. 705-722.

STOKES, Donald E. Spatial models of party competition. American political science review, v. 57, n. 2, p. 368-377, 1963.