

Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã

Sumário Executivo

Os programas de governo estaduais de 2026 atribuem pesos muito diferentes à participação social. Em parte deles, o tema simplesmente não aparece, em outros está distribuído por vários mecanismos e áreas de governo. Essa variação também se relaciona à posição ideológica dos partidos. Há diferenças entre os campos de esquerda e direita, sobretudo em quanto espaço a participação recebe, na variedade de mecanismos propostos e no número de áreas de governo em que ela aparece. Essas diferenças são bem menores quando se observa quanto poder é atribuído à sociedade ou quão detalhadas são as propostas, também com forte heterogeneidade entre candidaturas do mesmo partido.

Para sintetizar essas diferenças, o Observatório Participa utiliza o Índice de Compromisso Participativo (ICP), uma escala de 0 a 100 que procura mostrar não apenas se a participação aparece no programa, mas também quão ampla, diversa, disseminada e institucionalmente detalhada é a proposta e quanto espaço de influência ela atribui à sociedade.

Dos 192 programas analisados, 119 (62,0%) contêm ao menos uma evidência de compromisso participativo e 73 (38,0%) não apresentam nenhuma. A média nacional do ICP é 27,8 pontos; entre os programas que

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

apresentam algum compromisso participativo, a média é 44,8 pontos. Uma parte importante da variação nacional decorre, portanto, da própria presença ou ausência de propostas de participação nos programas.

Conselhos de políticas públicas são o instrumento mais difundido e aparecem em 77 dos 119 programas que contêm compromissos participativos. Ouvidorias, plataformas digitais, conferências, colegiados comunitários e orçamento participativo também aparecem com frequência. Ao mesmo tempo, em 55,5% das 838 evidências identificadas o texto não explicita quanto poder a sociedade efetivamente terá, e apenas 23,9% alcançam pelo menos o nível de coformulação ou deliberação. Abrir ou manter canais de participação é, assim, muito mais comum do que definir claramente a autoridade atribuída à sociedade.

O detalhamento institucional também é limitado. A maior parte das evidências apresenta algum elemento adicional sobre mecanismo, ator, função ou área de atuação, mas somente 4,3% alcançam um desenho operacional, com especificações mais concretas de funcionamento. Além disso, a mesma legenda pode apresentar programas bastante diferentes conforme o estado e a região, especialmente na variedade de mecanismos e na quantidade de áreas de governo em que a participação aparece.

A análise foi realizada sobre um corpus consolidado de 192 programas oficiais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral e processados até 10 de setembro de 2026, que somam 3.162.212 palavras. O ICP reúne, com o mesmo peso, cinco dimensões: intensidade, diversidade de repertório, transversalidade temática, influência atribuída à sociedade e detalhamento institucional. Os procedimentos de identificação das evidências, construção das dimensões, cálculo do índice e testes de validação são apresentados na Nota Metodológica do ICP.

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

2. O projeto, o universo eleitoral e a cobertura documental

O projeto “A participação social nos programas de governo – eleições 2026”, iniciativa do OPar – Observatório Participa, do INCT Participa, visa produzir um panorama comparativo sobre o lugar conferido à participação social nas agendas eleitorais de 2026 e sobre as formas institucionais e políticas por meio das quais ela é concebida e proposta pelas candidaturas à Presidência da República e aos governos estaduais.

A análise busca identificar se e em que medida a participação social integra as propostas programáticas das candidaturas, examinando as diferentes concepções de participação social mobilizadas (como acesso à informação, transparência, prestação de contas, consulta à população, fiscalização e partilha do poder decisório; e os instrumentos concretos previstos para sua implementação) como conselhos, conferências, audiências públicas e consultas presenciais ou digitais. Identificam-se, ainda, os contextos nos quais a participação é acionada nos programas, considerando sua vinculação a áreas temáticas e políticas setoriais, territórios específicos e públicos ou espaços prioritários.

Esta nota técnica concentra-se nas disputas para os governos dos 26 estados e do Distrito Federal. O universo de candidaturas totaliza 194 casos, mas o corpus utiliza exclusivamente 192 programas disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Garotinho (RJ) e Policial Edjane (SP) não possuem programas disponibilizados no site.

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

3. Como identificamos compromissos participativos

A análise parte de uma busca por palavras, expressões e combinações de termos organizadas em dicionários. O objetivo não é contar qualquer ocorrência da palavra “participação”, mas localizar trechos em que a sociedade, cidadãos, comunidades, usuários, trabalhadores ou mecanismos participativos aparecem relacionados a uma decisão, política, serviço ou instituição pública.

Buscamos trechos em que seja possível identificar quem participa, em relação a qual decisão, política, serviço ou instituição pública, e de que forma participa. Assim, expressões como conselho de política pública, orçamento participativo, consulta pública, conferência, ouvidoria ou controle social podem ser detectados, mas termos ambíguos só são contabilizados quando o contexto indica efetivamente uma relação entre sociedade e poder público. Dessa forma, uma plataforma digital usada apenas para emitir documentos, por exemplo, não é participação. Já uma plataforma usada para consulta, priorização ou fiscalização pode ser considerada um mecanismo participativo.

Depois de localizado um compromisso, outros dicionários identificam o tipo de instrumento, a área de política pública, o grau de influência atribuído à sociedade e o nível de detalhamento institucional. O procedimento também distingue propostas futuras de descrições históricas ou diagnósticos, para que o ICP meça aquilo que a candidatura se compromete a criar, manter ou fortalecer no governo.

Como todo método baseado em dicionários e regras textuais, essa estratégia tem limites. Ela privilegia reprodutibilidade e transparência (os mesmos textos submetidos às mesmas regras produzem os mesmos resultados), mas pode perder formulações participativas muito indiretas ou inovadoras que não estejam cobertas pelos vocabulários. Esse método também pode exigir regras adicionais para expressões ambíguas. Por isso, os dicionários foram construídos e ajustados a partir de verificação de casos reais e incluem tanto termos de inclusão quanto regras explícitas de exclusão. A

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

Nota Metodológica do ICP apresenta as listas, as regras e os testes de validação em detalhe.

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

4. Como funciona o Índice de Compromisso Participativo

O ICP varia de 0 a 100 pontos e reúne cinco dimensões com o mesmo peso. A opção por pesos iguais evita atribuir, sem fundamento substantivo claro, prioridade a uma dimensão específica. A fórmula completa, as constantes de saturação e os testes de sensibilidade são apresentados na Nota Metodológica.

4.1 Intensidade

A primeira dimensão mede quanto espaço o programa dedica a compromissos participativos. Ela combina o número de evidências encontradas com sua frequência em relação ao tamanho do documento. Dessa forma, um programa muito curto não recebe pontuação máxima por uma única menção, e um programa muito extenso não é favorecido apenas porque possui mais palavras.

4.2 Diversidade de repertório

A segunda dimensão mede quantos tipos diferentes de mecanismos participativos aparecem no programa. O dicionário distingue treze famílias possíveis, entre elas conselhos, conferências, orçamento e planejamento participativos, audiências e consultas, democracia digital, ouvidorias, fóruns e comitês, controle ou auditoria social e formas de gestão compartilhada. A pontuação atinge seu máximo quando o programa apresenta cinco ou mais famílias distintas, de modo a valorizar diversidade sem transformar a simples multiplicação de formatos em um fim em si mesma.

4.3 Transversalidade temática

A terceira dimensão pergunta em quantas áreas de governo a participação está incorporada. São reconhecidos vinte domínios, como saúde, educação, assistência social, direitos humanos, meio ambiente, segurança pública, urbanismo, cultura, ciência e tecnologia, mobilidade, habitação,

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

saneamento, trabalho, agricultura, desenvolvimento econômico, esporte, justiça, planejamento e orçamento, energia e governança geral. Assim como no repertório, a pontuação satura quando a participação alcança cinco ou mais áreas.

4.4 Influência atribuída à sociedade

A quarta dimensão diferencia mecanismos que apenas abrem espaço de manifestação daqueles que concedem maior autoridade à sociedade. Os trechos são classificados em uma escala que vai de influência não especificada e escuta até consulta, monitoramento, coformulação, cogestão e decisão vinculante ou delegada. O nome do instrumento, por si só, não determina o nível de influência: um conselho só recebe pontuação elevada quando o programa explicita função correspondente.

4.5 Detalhamento institucional

A quinta dimensão mede o quanto os programas especificam a maneira como os compromissos participativos seriam implementados e funcionariam na prática. A classificação distingue princípios com função, mecanismos apenas nomeados, desenhos parciais e desenhos operacionais. Os níveis mais altos exigem elementos adicionais sobre o desenho e o funcionamento da proposta, como composição, periodicidade, territorialização, regras de decisão, recursos, prazos, responsáveis ou mecanismos de devolutiva.

As cinco dimensões são combinadas com o mesmo peso. Um programa sem nenhuma evidência de compromisso participativo recebe zero em todas elas. Um programa que menciona participação repetidamente, mas apresenta pouco repertório, baixa transversalidade ou escasso poder social, não consegue compensar integralmente essas limitações apenas com intensidade.

A fórmula completa, as constantes de saturação, os treze grupos de repertório, os vinte domínios temáticos e as regras de classificação de influência e detalhamento são apresentados na Nota Metodológica do ICP.

5. O que o ICP revela sobre os programas de governo

5.1 A participação está longe de ser universal

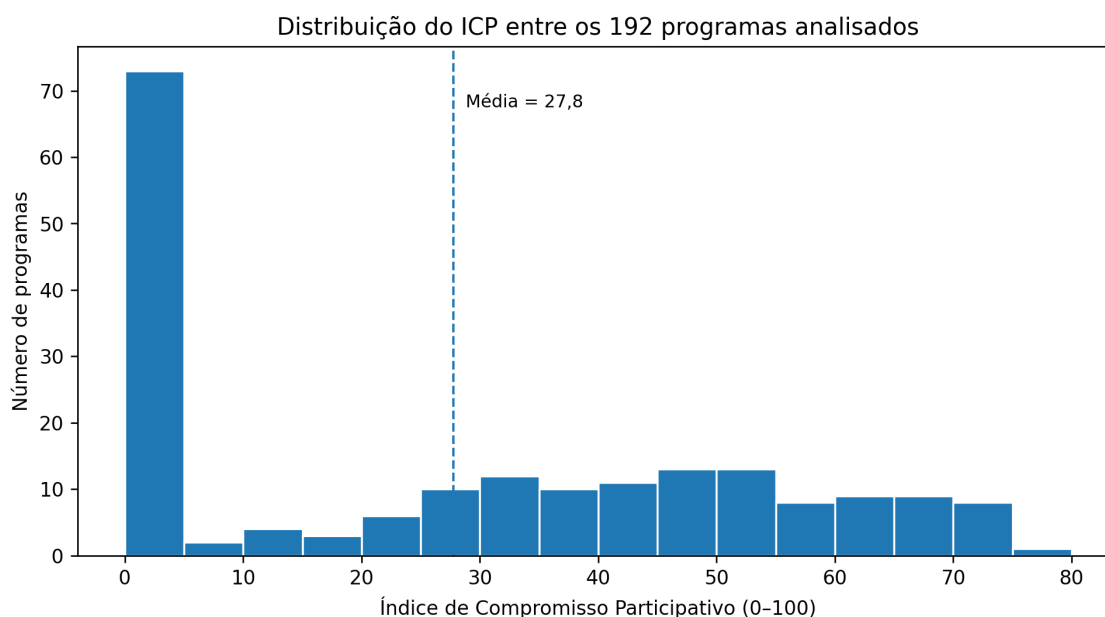


Figura 1 — Distribuição do ICP entre os programas analisados

Fonte: elaboração própria com base nos 192 programas processados

A distribuição do índice mostra uma concentração expressiva nos valores baixos. 73 programas (38,0%) não apresentam qualquer compromisso participativo detectado e recebem ICP igual a zero. Entre os 119 programas com algum compromisso, há grande variação de extensão e profundidade, produzindo uma média de 44,8 pontos nesse subconjunto.

O resultado central não é, portanto, apenas que alguns programas são mais participativos que outros. Há uma primeira clivagem entre candidaturas que incorporam algum compromisso participativo ao seu projeto de governo e aquelas em que esses compromissos estão ausentes; depois, entre as primeiras, há diferenças importantes no tipo e na qualidade do desenho proposto.

5.2 As cinco dimensões contam histórias diferentes

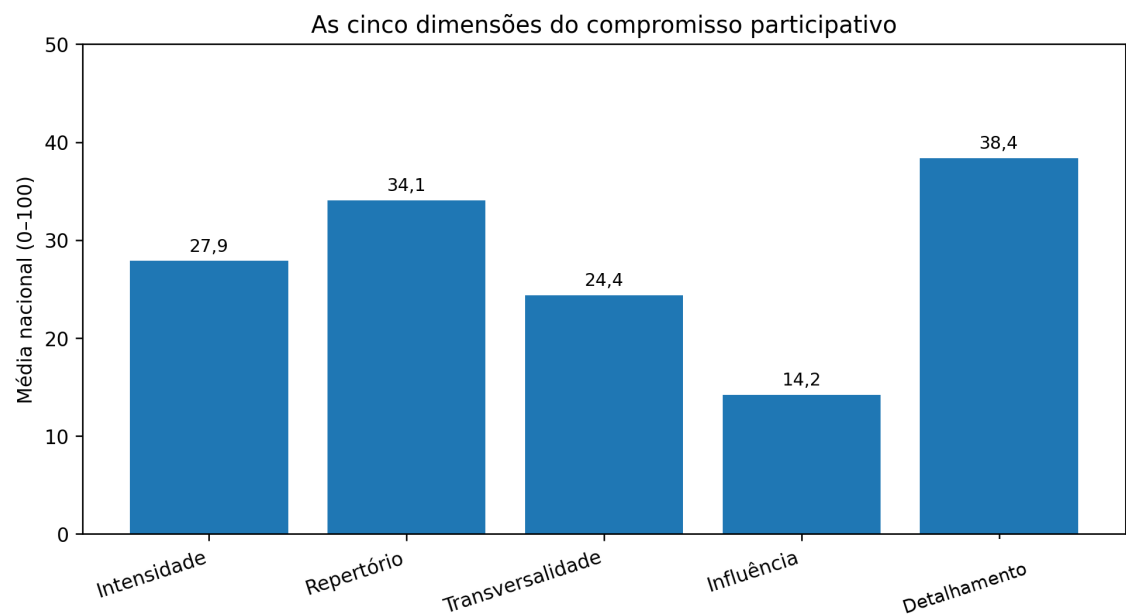


Figura 2 — Médias nacionais nas cinco dimensões do ICP
Fonte: elaboração própria. As médias incluem os programas com zero.

Na média nacional, detalhamento (38,4) e repertório (34,1) alcançam os maiores valores, seguidos por intensidade (27,9) e transversalidade (24,4). A dimensão mais baixa é influência (14,2). Esse contraste é substantivo: os programas que tratam de participação frequentemente nomeiam instrumentos e chegam a algum grau de desenho institucional, mas são muito menos claros sobre quanto poder efetivo a sociedade exercerá.

5.3 Conselhos formam o núcleo do repertório

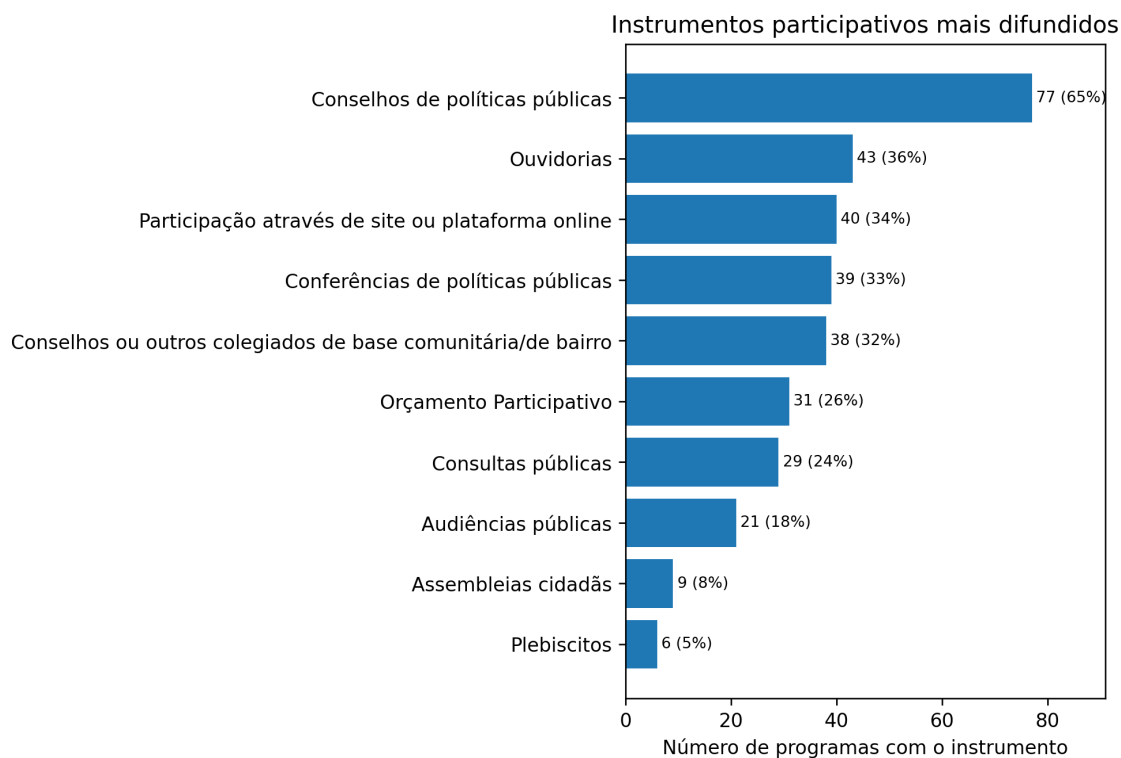


Figura 3 — Instrumentos participativos mais difundidos

Fonte: elaboração própria. Percentuais calculados sobre os 119 programas que contêm ao menos uma evidência; um mesmo programa pode conter vários instrumentos.

Os conselhos de políticas públicas aparecem em 77 programas e constituem o instrumento mais disseminado. Ouvidorias, plataformas digitais, conferências, colegiados comunitários, orçamento participativo, consultas e audiências públicas formam o segundo conjunto mais frequente. O padrão sugere que o repertório dos programas combina instituições já consolidadas na administração pública com mecanismos de consulta, controle e participação digital.

5.4 A participação se concentra em algumas áreas de política pública

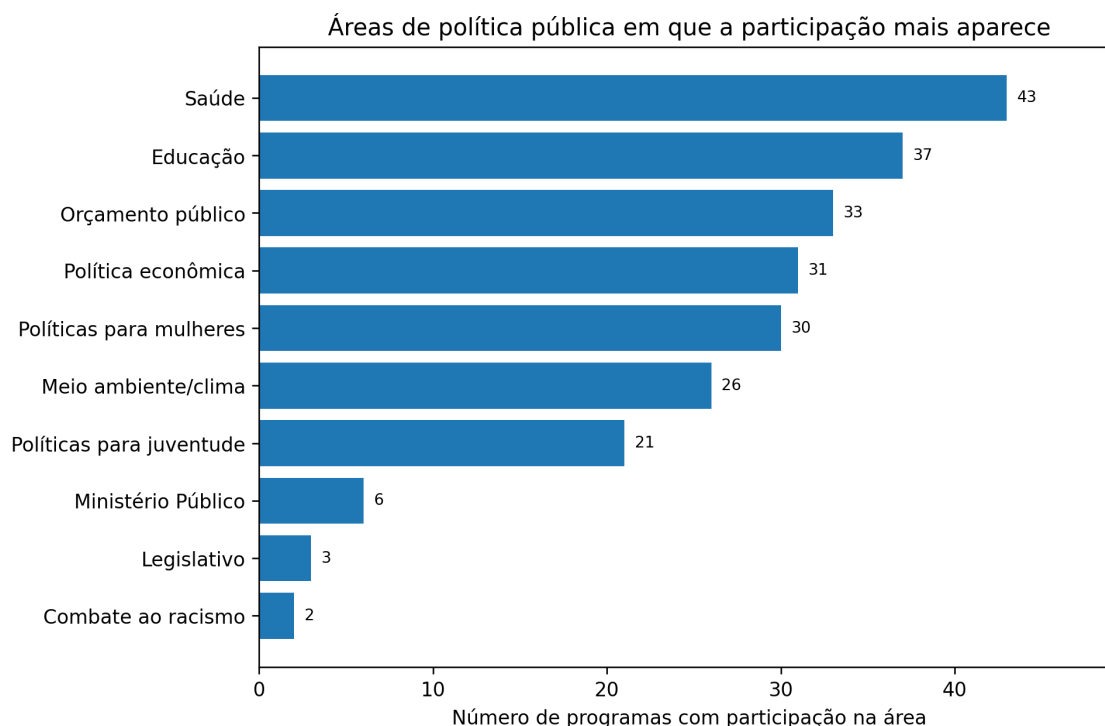


Figura 4 — Áreas em que a participação mais aparece

Fonte: elaboração própria. Um programa pode registrar participação em várias áreas.

Saúde e educação são as áreas em que compromissos participativos aparecem com maior frequência, seguidas por orçamento, política econômica, políticas para mulheres, meio ambiente e juventude. A presença desses temas mostra que a participação não se restringe a capítulos genéricos de “gestão democrática”: em parte dos programas, ela é vinculada a setores substantivos do governo. Ao mesmo tempo, a média relativamente baixa de transversalidade mostra que essa disseminação ainda é limitada em grande parte das candidaturas.

5.5 O poder atribuído à sociedade é o principal gargalo

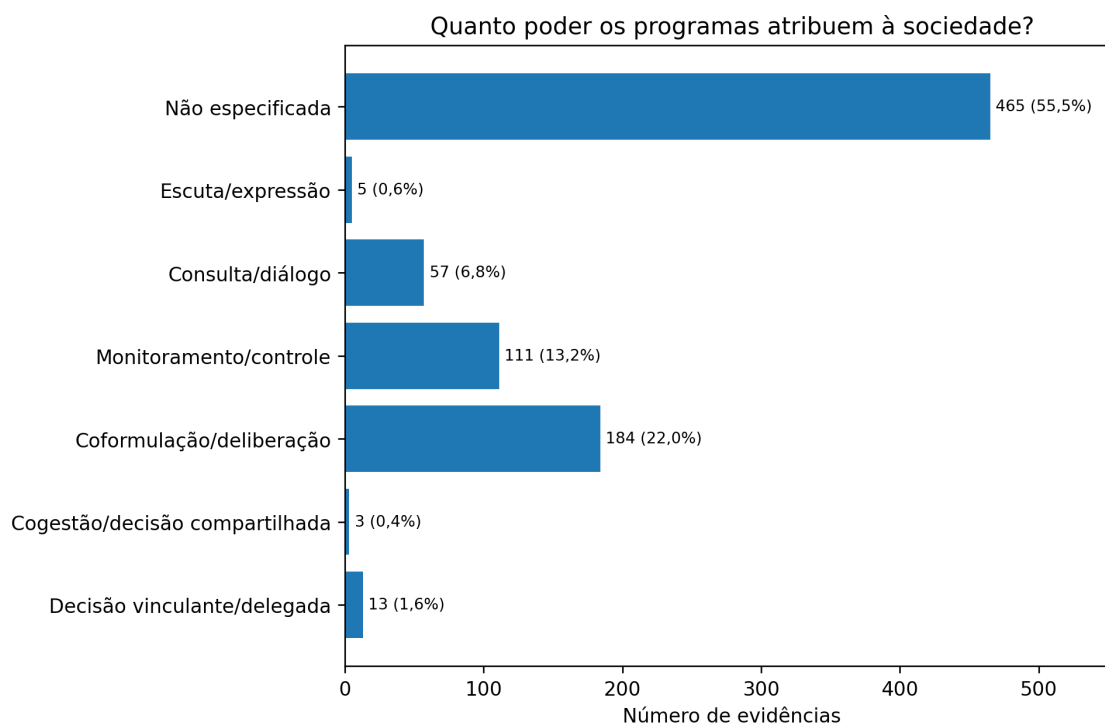


Figura 5 — Grau de influência explicitamente atribuído à sociedade

Fonte: elaboração própria com base nas 838 evidências do corpus.

Em 465 das 838 evidências (55,5%), existe um compromisso participativo identificável, mas o texto não especifica claramente o grau de influência da sociedade. A coformulação ou deliberação responde por 22,0%, monitoramento e controle por 13,3% e consulta ou diálogo por 6,8%. Somando coformulação, cogestão e decisão vinculante, apenas 23,9% das evidências alcançam pelo menos o nível de participação na formulação ou decisão.

Essa diferença ajuda a separar duas ideias que frequentemente aparecem misturadas: abrir um canal de participação e compartilhar autoridade pública. O primeiro é relativamente comum; o segundo é bem mais raro.

5.6 A maioria das propostas tem algum detalhamento, mas poucas chegam ao nível operacional

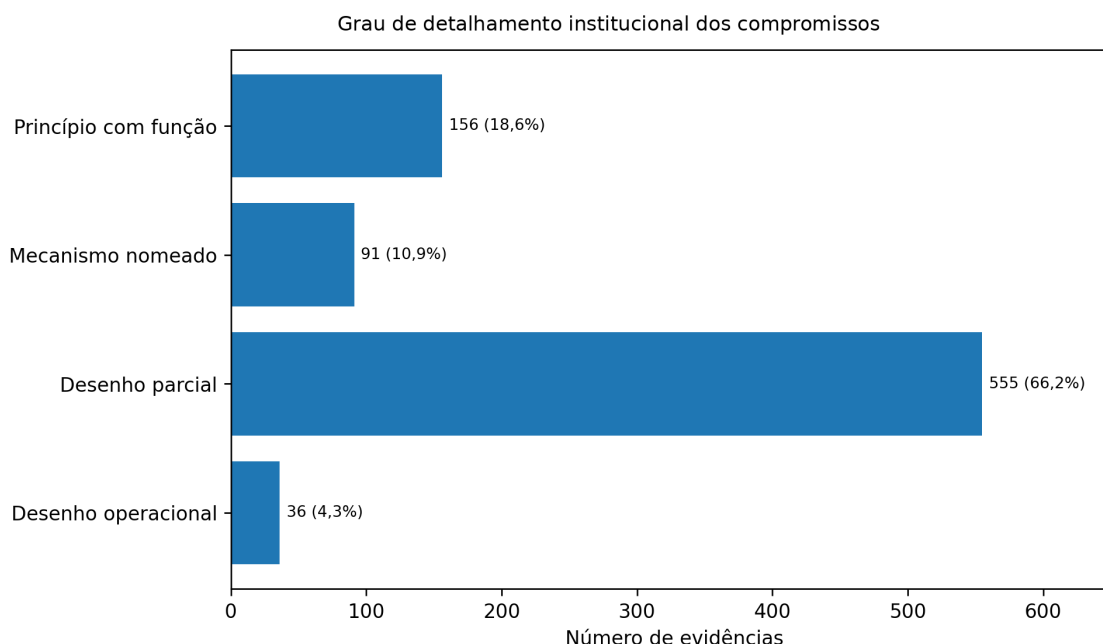


Figura 6 — Grau de detalhamento institucional dos compromissos

Fonte: elaboração própria com base nas 838 evidências do corpus.

A maior parte das evidências, 66,2%, apresenta um desenho parcial: há um mecanismo e algum elemento adicional sobre ator, função ou setor. Outros 18,6% são princípios com função e 10,9% apenas nomeiam um mecanismo. Somente 36 evidências (4,3%) alcançam o nível de desenho operacional, com características mais concretas de funcionamento.

O achado qualifica a leitura da participação programática. Os programas frequentemente avançam além de declarações abstratas, mas raramente especificam composição, recursos, periodicidade, regras de decisão, responsáveis, prazos ou devolutivas em grau suficiente para antecipar como a instituição funcionaria na prática.

6. Diferenças entre partidos e ideologia

6.1 O ICP médio por partido

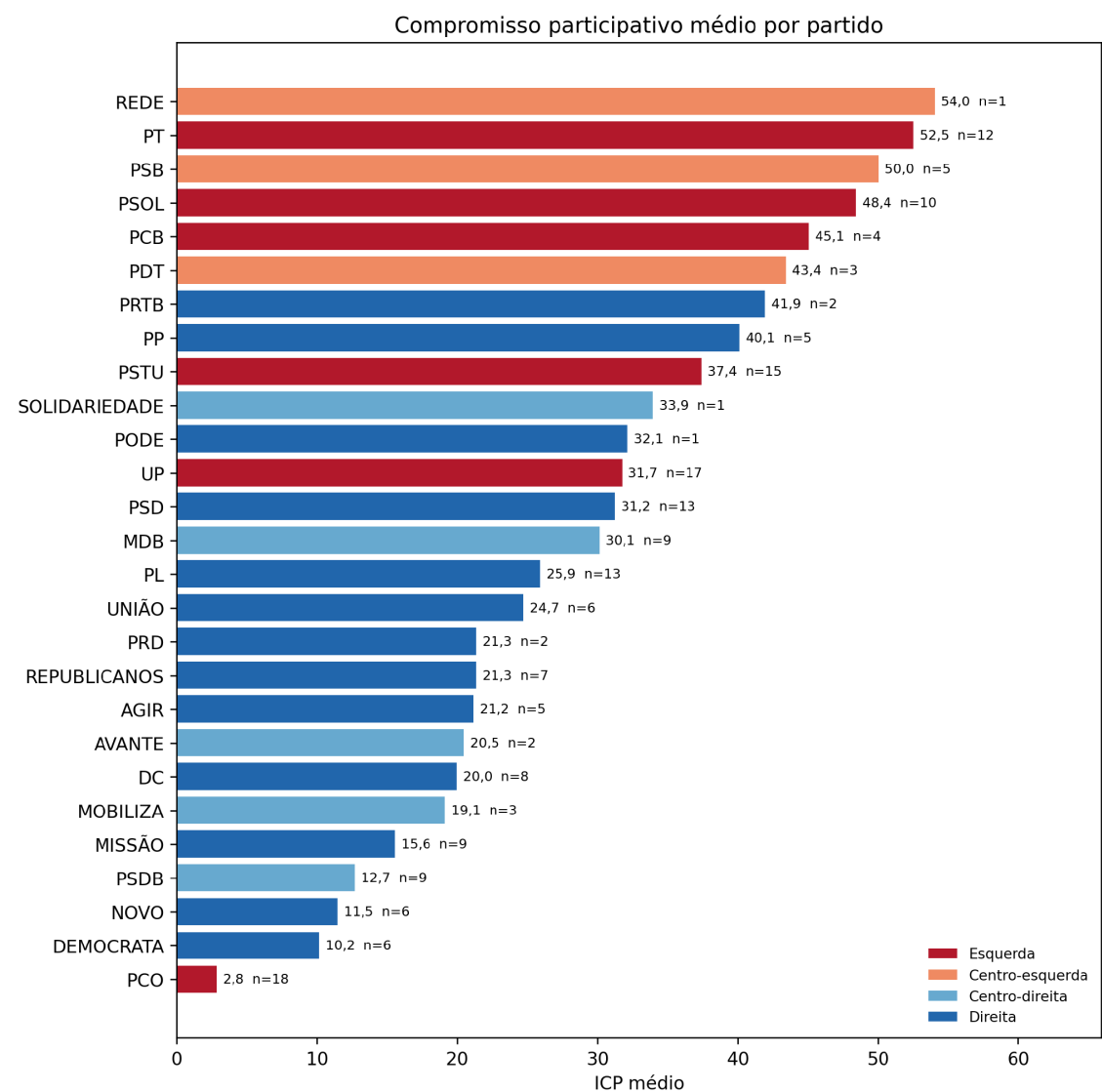


Figura 7 — ICP médio por partido e classificação ideológica

Fonte: elaboração própria. Classificação ideológica baseada em Bolognesi et al. (2025). As médias incluem programas com ICP igual a zero.

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

As médias partidárias apresentam diferenças expressivas, mas devem ser lidas junto com o número de candidaturas de cada legenda. A REDE aparece no topo, por exemplo, com uma única candidatura. Entre partidos com pelo menos cinco programas no corpus, as maiores médias são de PT (52,5; n=12), PSB (50,0; n=5) e PSOL (48,4; n=10). Em seguida aparecem PP (40,1; n=5) e PSTU (37,4; n=15).

Na outra ponta, entre as legendas com pelo menos cinco casos, estão PCO (2,8; n=18), Democrata (10,2; n=6), Novo (11,5; n=6), PSDB (12,7; n=9) e Missão (15,6; n=9). Essas médias incorporam programas em que nenhum compromisso participativo foi detectado, que recebem zero. Portanto, a média partidária combina duas margens: a frequência com que as candidaturas da legenda incorporam participação e a extensão/profundidade desses compromissos quando eles aparecem.

6.2 Os partidos nas cinco dimensões do ICP

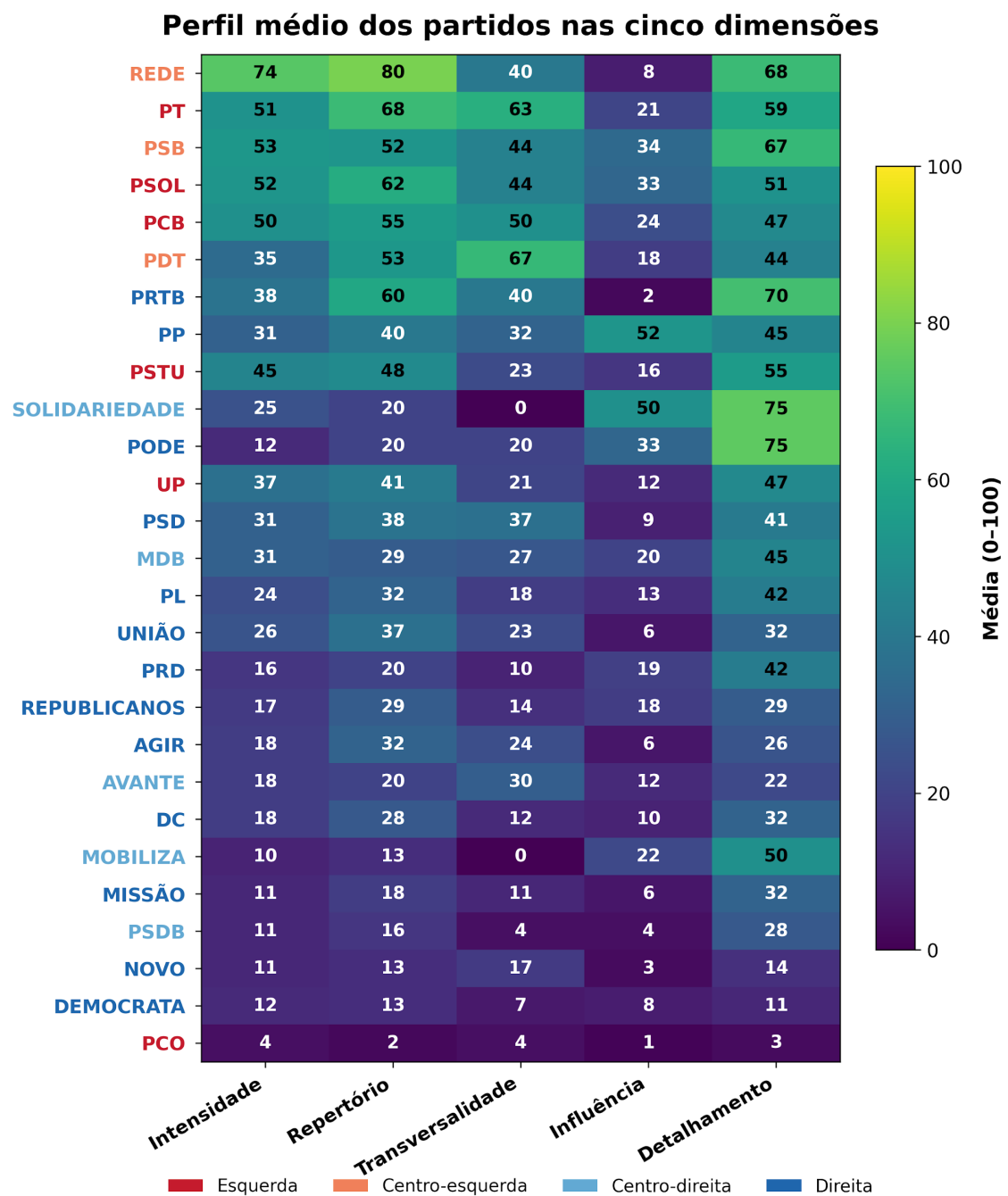


Figura 8 — Perfil médio dos partidos nas cinco dimensões

Fonte: elaboração própria. A cor do nome do partido indica sua classificação ideológica; o preenchimento da matriz representa a média da dimensão, de 0 a 100.

A decomposição deixa claro que partidos com médias semelhantes no ICP podem chegar a elas por caminhos distintos. PT se destaca especialmente

em repertório e transversalidade; PSB combina valores elevados em intensidade e detalhamento; PP, apesar de situado à direita, apresenta média relativamente alta de influência; e PCO permanece muito baixo em todas as dimensões. A comparação mostra que o ICP não é simplesmente uma contagem de menções: ele distingue amplitude, variedade, alcance temático, poder social e detalhamento institucional.

6.3 Como as médias variam com a ideologia

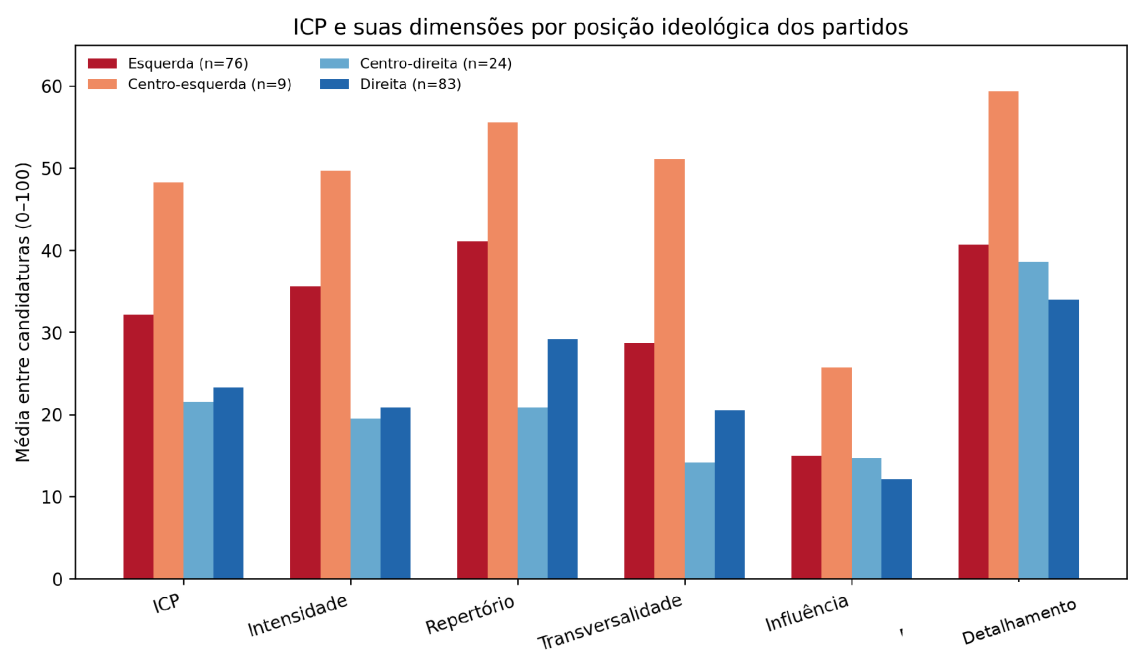


Figura 9 — ICP e dimensões por posição ideológica dos partidos

Fonte: elaboração própria. Médias ponderadas pelo número de candidaturas processadas em cada campo ideológico.

O padrão não é uma escada perfeitamente linear. O centro-esquerda apresenta a maior média de ICP (48,3), seguido pela esquerda (32,2), pela direita (23,3) e pelo centro-direita (21,6). A diferença entre os dois campos à esquerda e os dois campos à direita aparece de forma especialmente clara em intensidade, repertório e transversalidade. Em influência, as distâncias são bem menores.

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

Entre os 25 partidos com escore diretamente observável na classificação de Bolognesi et al., a correlação de Pearson entre posição mais à direita e ICP médio é de -0,41 (Spearman -0,43). Por dimensão, a associação é mais forte em intensidade (-0,54), seguida de repertório (-0,42) e transversalidade (-0,37); é muito menor em detalhamento (-0,19) e praticamente nula em influência (-0,09).

A interpretação mais adequada é, portanto, que a ideologia se relaciona principalmente à presença e à extensão da participação no programa: partidos mais à esquerda tendem a dedicar mais espaço ao tema e a distribuí-lo por mais mecanismos e áreas. Já o grau de autoridade conferido à sociedade e o detalhamento institucional variam muito dentro de cada campo. Trata-se de uma associação descritiva, não de um efeito causal da ideologia.

7. Heterogeneidade regional dos partidos

Uma média nacional por legenda pode ocultar variação considerável entre estados. Para observar essa dimensão, comparamos as médias partidárias por macrorregião, concentrando a visualização nos partidos presentes em pelo menos três regiões. Como várias combinações partido-região contêm apenas uma ou poucas candidaturas, os resultados são descritivos e não devem ser lidos como efeitos causais das regiões.

Figura 9 — ICP e dimensões por posição ideológica dos partidos

Fonte: elaboração própria. Médias ponderadas pelo número de candidaturas processadas em cada campo ideológico.

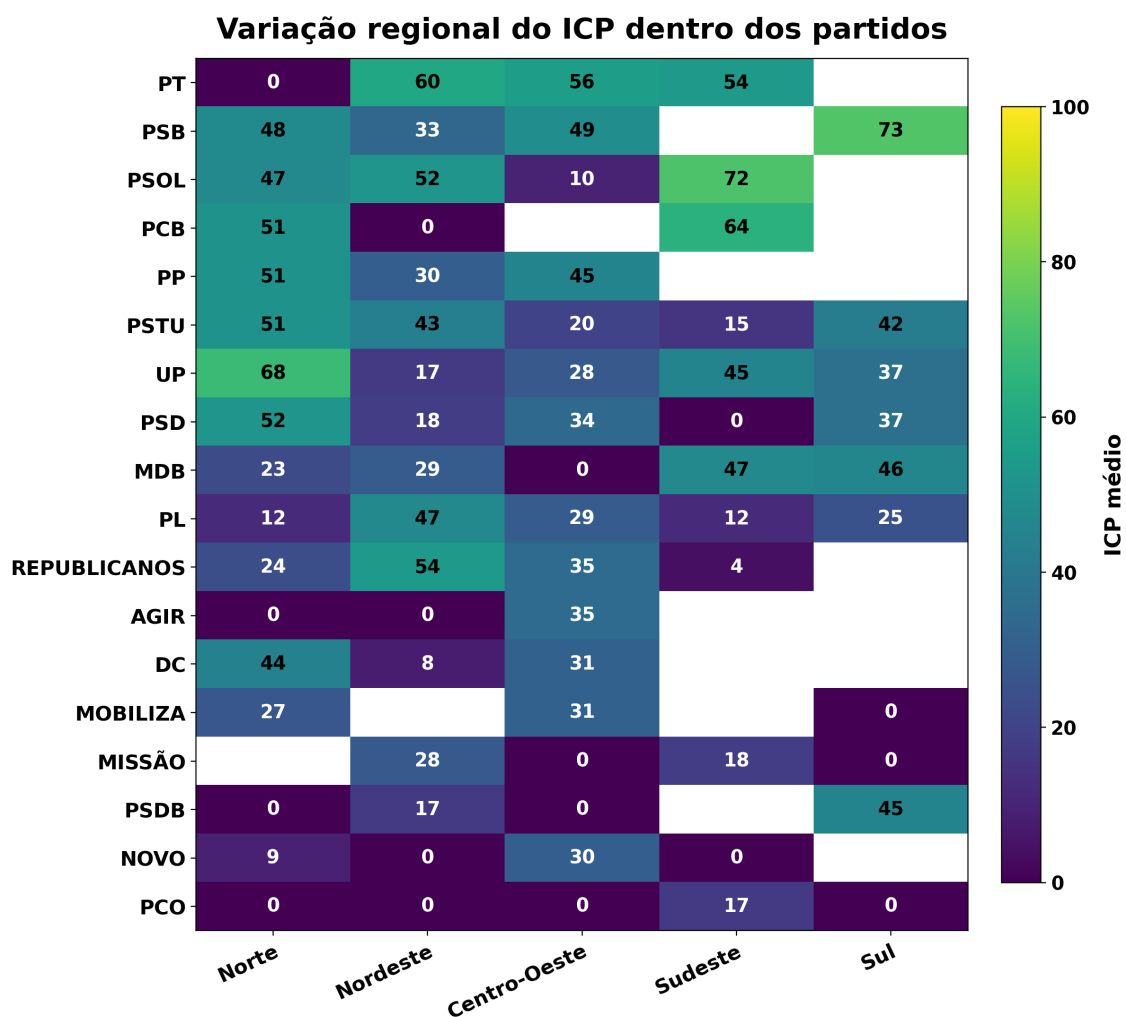


Figura 10 — ICP médio dos partidos por macrorregião

Fonte: elaboração própria. Células em branco indicam ausência de candidatura do partido naquela macrorregião no corpus analisado.

A variação interna é grande em várias legendas. PSOL, por exemplo, combina médias altas no Sudeste e Nordeste com valor muito mais baixo no Centro-Oeste. O PSD apresenta médias relativamente altas no Norte, Centro-Oeste e Sul, mas zero no Sudeste no corpus analisado. O MDB tem médias elevadas no Sul e Sudeste e muito menores no Centro-Oeste e Norte. O PL atinge sua maior média no Nordeste, contrastando com valores menores em outras regiões.

Esses exemplos mostram que a classificação partidária nacional não determina automaticamente o conteúdo do programa estadual. A matriz documenta variação expressiva dentro das siglas; identificar em que medida ela decorre de estratégias locais, composição das candidaturas, tradição organizativa ou contexto político de cada estado exigiria uma análise mais aprofundada.

7.1 Em quais dimensões a variação regional é maior?

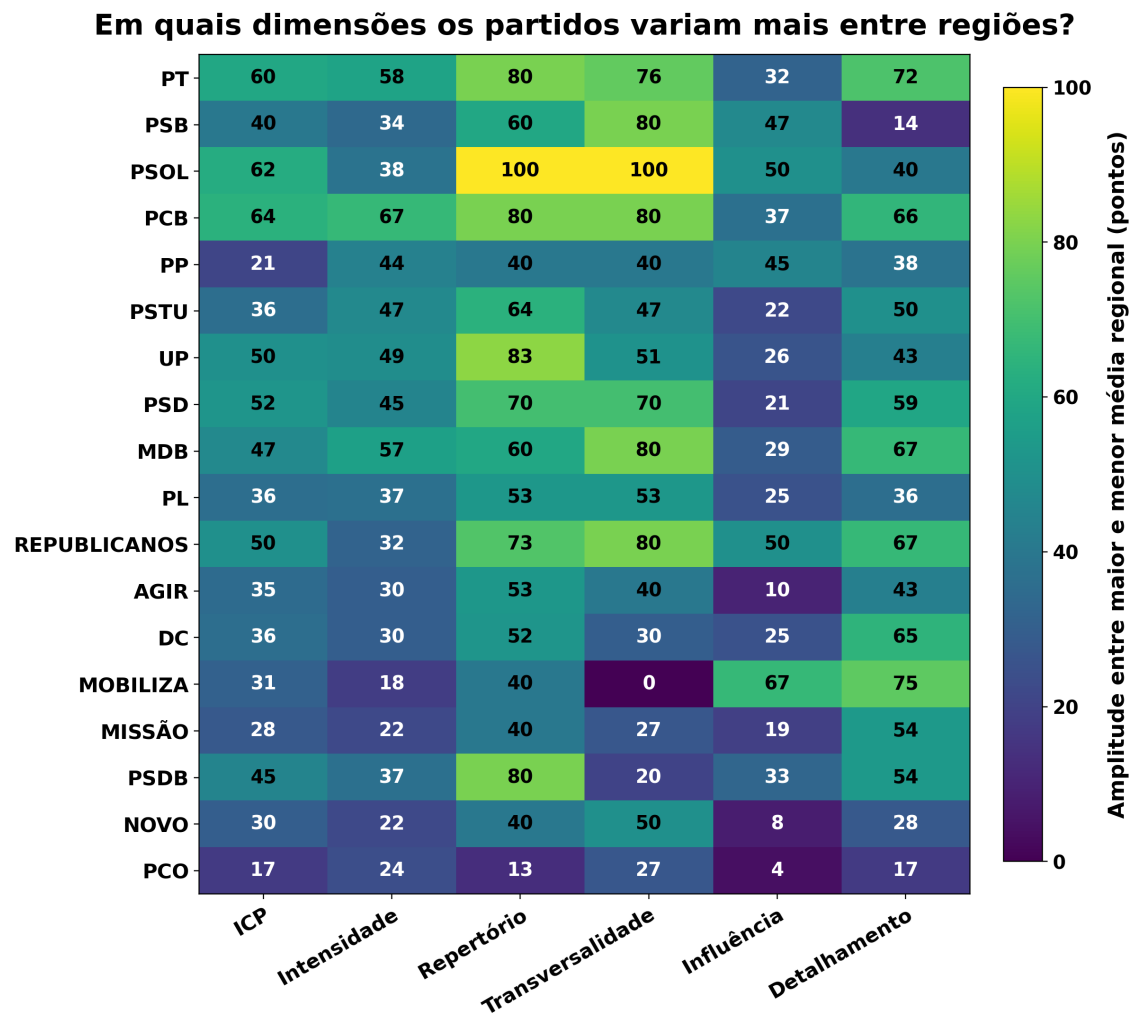


Figura 11 — Amplitude regional do ICP e de suas cinco dimensões dentro dos partidos

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

Fonte: elaboração própria. A amplitude corresponde à diferença, em pontos, entre a maior e a menor média regional de cada partido, considerando legendas presentes em pelo menos três macrorregiões.

A heterogeneidade regional é especialmente acentuada em repertório e transversalidade. Entre os partidos incluídos na comparação, a amplitude regional média é de aproximadamente 60,1 pontos em repertório e 52,8 em transversalidade, contra 30,6 em influência. Para o ICP agregado, a amplitude média é de 41,2 pontos.

Isso reforça a interpretação encontrada na análise ideológica: boa parte das diferenças entre programas está relacionada a quantos mecanismos e áreas de política incorporam participação, enquanto o grau de influência explícita tende a variar menos sistematicamente. Ainda assim, há exceções importantes e a leitura deve respeitar o pequeno número de observações em várias células regionais.

8. *Discussão e conclusões*

Os programas de governo estaduais de 2026 mostram que a participação social permanece uma dimensão desigualmente incorporada às propostas das candidaturas. Cerca de quatro em cada dez programas processados não apresentam nenhum compromisso participativo detectável. Entre os que apresentam, os desenhos variam muito em diversidade, alcance temático, poder concedido à sociedade e grau de detalhamento institucional.

Três resultados se destacam. Primeiro, conselhos e outros mecanismos institucionalizados continuam ocupando posição central no repertório programático. Segundo, a maior fragilidade está no grau de influência: a maioria dos trechos não define claramente quanto poder os participantes terão. Terceiro, mesmo quando há algum desenho institucional, a passagem para um nível operacional detalhado é rara.

Há diferenças importantes entre partidos, mas a associação com ideologia é mais nuançada do que uma oposição simples entre dois blocos. Os

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

programas de centro-esquerda apresentam, em média, os maiores valores do ICP, seguidos pelos de esquerda; centro-direita e direita aparecem em patamar inferior. Existe associação entre ideologia e o índice, mas não perfeitamente linear entre as quatro categorias. Além disso, ela é muito mais forte para intensidade, repertório e transversalidade do que para influência e detalhamento. A conclusão, portanto, não é que toda candidatura de um campo ideológico tenha o mesmo perfil: há grande dispersão dentro de cada categoria e exceções relevantes entre partidos.

A análise regional aprofunda esse ponto. O mesmo partido pode assumir perfis participativos muito diferentes conforme o estado e a região. Em muitos casos, a variação interna da legenda é comparável ou superior às diferenças entre partidos. A participação programática observada combina, portanto, padrões partidários gerais e diferenças entre disputas estaduais; identificar os mecanismos que produzem essa variação exige outro desenho de pesquisa.

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

Ficha técnica

Equipe OPar:

Adrian Gurza Lavalle - Coordenador
 Carla Cecília Rodrigues Almeida - Coordenadora
 Lizandra Serafim - Coordenadora
 Ana Vaz - Doutoranda
 Camila Oliveira Santana - Bolsista DTI - C (CNPq)
 Inácio de Paula e Silva - Bolsista DTI - C (CNPq)
 Laura Pimentel Barbosa - Gestão de projetos
 Mateus Camillo - Coordenação de Comunicação
 Maira Rodrigues - Pesquisadora associada
 Rodrigo Martins - Cientista de Dados

Comitê Gestor do INCT Participa:

Adrian Gurza Lavalle (NDAC/USP) - Coordenador
 Marcelo Kunrath Silva (GPACE/UFRGS) - Vice-Coordenador
 Carla Almeida (SociDem/UEM)
 Carla Gandini Giani Martelli (GEPPADE/Unesp)
 Eduardo Georjão (Resocie/UnB)
 Euzeneia Carlos (NUPAD/UFES)
 José Szwako (NDAC/UERJ)
 Lizandra Serafim (NPPD/UFPB)
 Matheus Mazzilli Pereira (GPACE/UFRGS)
 Monika Dowbor (NDAC/UFRGS)

Assessoramento externo

Clovis Henrique Leite de Souza - Secretaria Nacional de Participação Social

NT 08	Como as candidaturas a governador projetam a participação cidadã	29 de set. de 2026
-------	--	--------------------

Roberto Rocha Pires - pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Silvia Cervellini - cofundadora e diretora do Delibera Brasil

Uvanderson Vitor da Silva - coordenador de programas na Fundação Tide Setubal