



OS PROGRAMAS DE GOVERNO DOS CANDIDATOS E O ACESSO À INFORMAÇÃO

Regina Fátima Wolochn¹
Kelen koupak²

Avaliado pelo sistema *double blind review*.

Editor Científico: Maria Amelia Jundurian Corá

RESUMO

O objetivo do artigo é investigar a importância do acesso à informação na democracia representativa. Utilizando o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica, expõe o conceito de democracia, com destaque para o sistema representativo e os fatores de sua crise para, então, verificar como a informação pode contribuir para reforçar a legitimidade da representação. Como se acredita que esse processo deva se iniciar com o acesso à informação sobre os programas de governo dos candidatos, o artigo apresenta uma análise das propostas dos candidatos a prefeito municipal nas cidades que tiveram segundo turno no Paraná, de forma a verificar se o conteúdo exposto contribui para a reflexão do eleitor na realização de sua escolha ou se presta unicamente ao cumprimento de uma obrigação formal perante a lei. Conclui-se pela necessidade de maior detalhamento dos programas.

Palavras chave: *Democracia; Crise do sistema representativo; Direito à informação; Propostas eleitorais.*

ABSTRACT

The aim of the paper is to investigate the importance of access to information on representative democracy. Using the deductive method and literature, explains the concept of democracy, especially the representative system and the factors of its crisis and then check how the information can help to enhance the legitimacy of representation. It is believed that this process should begin with access to information on government programs of the candidates, so that the paper presents an analysis of the proposals of the candidates for Mayor in the cities that had the second round in Paraná, in order to verify if the above content contributes to voter reflection in making your choice or lends solely to compliance with a formal obligation under the law. The results confirmed the need for more detailed programs.

¹ Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pela UniBrasil. Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Professora da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Procuradora do Município de Ponta Grossa-PR. *E-mail:* wolochn@uol.com.br.

²Bacharelada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. *E-mail:* kelenkoupak@gmail.com.

Keywords: *Democracy; Crisis of the representative system; Right to information; Election proposals.*

1. Considerações iniciais

A democracia, como governo do povo (SILVA, 2011), pressupõe a participação dos cidadãos na esfera política, e, em se tratando de um sistema representativo, não deve ser manifestada somente no momento do voto. Contudo, a restrita participação popular e outros agravantes evidenciam a crise da democracia representativa (CASTELLS, 2008).

Por acreditar que o acesso à informação seja uma importante ferramenta para superar essa crise, no presente estudo objetiva-se estabelecer a conexão entre democracia representativa e uma proposta de governo transparente, de forma a verificar como a informação pode propiciar maior participação e controle popular. Primeiramente, esta análise verifica se os programas eleitorais apresentados como requisito para candidatura pela Lei 9.504/97 possibilitam aos cidadãos efetivo conhecimento e compreensão sobre as metas e prioridades de seus futuros representantes.

Para a elaboração do trabalho, desenvolvido no projeto de iniciação científica da Universidade Estadual de Ponta Grossa, cujo campo de estudo é o direito à informação, foi utilizado o método dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica, tendo como principal base teórica os autores Norberto Bobbio e Manuel Castells. Ademais, foi realizada pesquisa documental, através da consulta aos programas dos candidatos, disponibilizados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral.

Em primeiro plano abordam-se alguns conceitos de democracia e suas formas de manifestação, com destaque para a democracia representativa e a explanação de problemas que acarretaram a sua crise. Posteriormente, destaca-se o acesso à informação como um direito humano fundamental e os dispositivos que o asseguram, verificando-se sua contribuição para a eficácia do sistema representativo. Por fim, é apresentada uma análise dos programas dos candidatos a prefeito municipal nas cidades do Paraná em que ocorreu segundo turno. A referida análise deu-se no intuito de verificar a estrutura dos planos de governo, bem como se as propostas foram explanadas de forma detalhada, com indicativos de meios e recursos, através dos quais seriam colocadas em prática. Para tanto, foram focadas as descrições das propostas referentes aos temas educação e saúde.

Em síntese, pretende-se demonstrar que o efetivo acesso à informação sobre os programas dos candidatos ao governo, constitui-se essencial instrumento para a escolha consciente por parte dos eleitores e, conseqüentemente, para a concretização de uma democracia representativa.

2. A democracia e suas formas de manifestação

Inicialmente revela-se fundamental tecer algumas considerações sobre o conceito de democracia, visto ser um termo que recebeu e continua recebendo várias definições ao longo da história.

A expressão democracia provém do grego *demos*, povo e *kratein*, governo correspondendo ao significado original de governo do povo (KELSEN, 2000), entretanto recebeu outras inúmeras definições. Nesse sentido, importante conceituação foi dada por Abraham Lincoln, segundo o qual a democracia é o governo do povo, pelo povo e para povo. Governo do povo significa que é deste que emana e a quem pertence o poder. Governo pelo povo representa que os governantes são escolhidos pelo povo, estando, portanto, fundamentado na soberania popular, e para o povo, significa que o governo deve atuar em benefício de toda a população e não apenas em proveito de alguns. (AZAMBUJA, 2005).

Por sua vez, Bobbio (2000) denomina democracia como uma forma de governo contraposta a autocracia, considerando-a como um conjunto de regras que estabelecem quais as pessoas responsáveis por tomar decisões coletivas bem como os procedimentos a serem seguidos pelas mesmas. A regra fundamental relata que o direito de participar, seja direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, deve ser atribuído ao maior número possível de cidadãos. A isso, soma-se a segunda regra, estabelecendo que as decisões, para serem coletivas, devem ser tomadas ao menos pela maioria, e uma terceira regra impõe que os indivíduos que vão decidir ou então eleger quem irá decidir devem dispor de diferentes possibilidades de escolha.

Contudo, para Silva, a democracia não pode ser simplesmente tratada como um conceito já construído definitivamente, pois é um instrumento de realização dos direitos fundamentais e tem seu conteúdo enriquecido progressivamente à medida que a sociedade conquista a garantia desses direitos. Conforme o autor, [...] *democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo.* (2011, p. 126).

A democracia pode se apresentar de três formas distintas, referentes à maneira como é exercida a soberania popular: democracia direta que surgiu na Grécia Antiga, onde os cidadãos se reuniam em Assembleia na Ágora (praça pública) para deliberar sobre os assuntos do governo, sendo que era o próprio povo que exercia os poderes estatais, [...] *fazendo leis, administrando e julgando* (SILVA, 2011, p. 136); a democracia indireta, na qual os governantes são escolhidos pelo povo, e por fim, a democracia semidireta, caracterizada por ser um sistema misto, que deriva da democracia representativa, pois não é o povo que

governa diretamente, mas em determinados casos, através dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, podendo atuar diretamente no processo de elaboração das leis e nas decisões do governo. (AZAMBUJA, 2005).

No presente estudo, será abordada a democracia representativa com sua construção nacional que, de acordo com Silva (2011), em face da conjugação com os instrumentos de participação direta - plebiscito, referendo e iniciativa popular -, tem um tempero diverso no processo decisório, já que a Constituição Federal de 1998 prevê esses institutos.

2.1 Democracia representativa

A democracia representativa surge em decorrência da evolução da sociedade, da expansão dos territórios, do aumento da população e da complexidade dos problemas sociais, que não permitem mais ao povo exercer o poder diretamente. É entendida como aquela na qual o governo é exercido pelos representantes do povo que são eleitos para um mandato temporário, devendo atender os interesses de toda a nação.

Evidencia-se a importância que as eleições realizadas mediante o voto desempenham nesse sistema de governo, visto que é, através desse instituto, que o povo adere a um programa governamental e confere poderes àqueles indivíduos que mais se adequam aos seus interesses e necessidades, esperando que realmente eles sejam atendidos.

Contudo, a democracia representativa é criticada por muitos autores, a exemplo de Rousseau (1983), o qual defende que a soberania, expressa pela vontade geral, é inalienável e indivisível, não podendo ser representada, pois, sendo o povo o soberano deve representar-se a si mesmo, governando segundo o interesse comum. Porém, compreende que a democracia direta não é viável, em razão de exigir uma comunidade muito pequena, na qual todo o povo possa se reunir e cada indivíduo conhecer os demais, o que é praticamente impossível no Estado Moderno.

Desse modo, embora a democracia direta seja preferível por possibilitar maior participação no governo, por meio da qual os cidadãos podem se fazer presentes em todos os momentos em que são tomadas decisões e feitas escolhas, evidencia-se sua impossibilidade frente ao mundo moderno com extensos espaços e grande contingência populacional. Todavia, ao adotar o sistema representativo, delegando poderes a um representante, tem-se, ao menos em tese, a ideia de que os indivíduos eleitos serão a expressão do povo e, da mesma forma que na democracia direta, haverá concreta participação, pelo fato de que os governantes atuarão em consonância com os interesses da sociedade.

2.2 Crise do sistema representativo

A democracia representativa passa por uma crise em função de ter se desvirtuado de seu caminho e não estar conseguindo atender aos seus pressupostos, pois conforme Castells (2008, p. 408): [...], *a democracia política, nos moldes das revoluções liberais do século XVIII e do modo como foi difundida em todo o mundo no século XX, transformou-se num vazio.*

Dessa forma pode-se apontar como fatores que ocasionaram essa crise, as seis promessas que, de acordo com Bobbio (2000), não foram cumpridas pela democracia. A primeira delas revela que na democracia os indivíduos seriam soberanos e considerados individualmente, de modo que não deveriam existir intermediários entre os representantes e os cidadãos, mas o que ocorreu foi o aparecimento de uma sociedade pluralista com grupos, sindicatos e partidos que ocuparam o lugar dos indivíduos e se tornaram os verdadeiros protagonistas da vida política. Outra promessa refere-se ao fato de que os políticos, depois de eleitos, deveriam defender os interesses de toda a nação, mas apenas representam os interesses dos grupos ou eleitores que os colocaram no poder, exercendo assim um mandato vinculado. A terceira promessa não cumprida é a derrota do poder oligárquico, pois há a permanência de elites no poder. A próxima promessa era a expansão dos espaços democráticos de forma que os cidadãos tivessem o direito de participar das deliberações em todos os espaços em que fossem julgadas, mas o que se verifica é um espaço limitado, no qual a participação está restrita à esfera política e não ao âmbito social como um todo. A quinta promessa está relacionada à eliminação do poder invisível, de forma que as ações do governo devem estar ao conhecimento da sociedade, para que os atos dos representantes sejam controlados, porém, ocorre o oposto, já que essas ações são secretas e alheias aos governados. Por fim, a última promessa refere-se à educação para a cidadania, o que não ocorreu, pois os cidadãos permanecem indiferentes à política, sem se ater à real importância da participação ativa e consciente nos moldes da democracia.

Ainda para Bobbio (2000), essas promessas não cumpridas derivam de obstáculos imprevistos que surgiram com a evolução da sociedade. O primeiro obstáculo diz respeito ao aumento da complexidade dos problemas políticos, exigindo, assim, especialistas para sua resolução. Com isso, há o conflito entre a democracia, que prega o governo de todos, e a tecnocracia, segundo a qual somente podem participar do governo e tomar decisões aqueles que possuem conhecimentos específicos. O segundo obstáculo é o aumento do poder da burocracia, sendo que a burocratização surgiu como consequência da democratização e com isso tornou-se mais difícil a participação popular nos assuntos públicos. O último obstáculo, denominado pelo autor de baixo rendimento, está relacionado à ingovernabilidade da democracia, por não conseguir atender as demandas da população, visto que são cada vez mais numerosas, como a reivindicação de benefícios e a justa

distribuição dos recursos públicos, o que acaba por sobrecarregar o governo e tornar ineficiente o sistema democrático.

Outro fenômeno que expõe a crise da democracia representativa refere-se aos partidos políticos que são indicados apenas como instrumentos de conquista do poder, pois visando obter o apoio do maior número possível da população, apresentam programas que têm por finalidade agradar a todos, mas que muitas vezes constituem-se em questões abstratas, não significando soluções para os problemas concretos (FERREIRA FILHO, 2008). Aliado a isso, há a falta de cumprimento por parte dos governantes, das ideologias expressas no programa partidário e em suas siglas, revelando a incoerência que existe entre o que os membros dos partidos propõem e a sua real atuação, de modo que tudo isso acaba por dificultar as escolhas políticas dos cidadãos.

A corrupção, visivelmente presente no cenário político brasileiro, também é apontada como fator da crise, pois tira a legitimidade do sistema representativo, pelo desvio do exercício do poder para outras finalidades, de modo que os governantes agem apenas em benefício próprio ou de determinados grupos. Esses fatores levam ao descrédito e à apatia política dos cidadãos que são desestimulados a participar, já que após as eleições muitos candidatos afastam-se dos interesses e das necessidades dos eleitores e não cumprem as propostas feitas em campanha eleitoral, agindo de forma imoral e descomprometida.

Nesse sentido, a exigência colocada na lei eleitoral como condição de candidatura, da apresentação de um programa de governo, em princípio poderia ser uma importante ferramenta na medida em que, ao dar a conhecer a proposta das ações contribuiria para o debate sobre as necessidades da sociedade e para o aumento da participação e fiscalização popular sobre as ações do governo.

3. Direito à informação

O direito à informação abrange as prerrogativas de informar e ser informado e constitui-se em um direito humano fundamental, que são aqueles sem os quais [...] *a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes nem mesmo sobrevive* (SILVA, 2011, p. 178), representando também um elemento essencial na concretização da dignidade humana e da cidadania. De acordo com Bonavides (2011, p. 571), esse direito encontra-se na quarta geração dos direitos fundamentais, sendo essencial no mundo contemporâneo, no qual impera o fenômeno da globalização.

Ademais, o acesso à informação é um direito difuso, pois se dirige a toda coletividade e não a determinados indivíduos. É ainda, para Gentilli (2005), um direito que assegura outros, uma porta de acesso aos demais direitos, a exemplo do direito à educação e à saúde que somente pode ser exercido se, primeiramente, houver informações em relação às

possibilidades do acesso a ele. É relevante lembrar que tal direito, devido a sua dimensão e importância, é assegurado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, e, na esfera internacional, pelos artigos 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

A informação faz-se necessária constantemente na vida de todo e qualquer cidadão, sendo também importante ferramenta na consolidação da democracia, mostrando-se como mais um instrumento para aproximar a sociedade das questões públicas, pois, é impossível construir um governo democrático se as informações públicas que dizem respeito a todos permanecem sob o sigilo dos governantes. Nesse aspecto, a Organização internacional Artigo 19³ (1999, p. 2) destaca que:

A informação é o oxigênio da democracia. Se as pessoas não souberem o que está a acontecer na sua própria sociedade e se as ações daqueles que os governam forem ocultadas, não poderão contribuir de forma significativa e com a sua quota parte nos assunto dessa mesma sociedade.

O conhecimento de informações que estão sob o poder do Estado, assim como a transparência das ações governamentais, contribui para facilitar o exercício da cidadania e da soberania popular, permitindo aos indivíduos maior conhecimento para poder participar ativamente na gestão pública, fiscalizando e monitorando as decisões dos governantes, constituindo dessa forma um instrumento de combate à corrupção, até mesmo porque os representantes políticos estão mais sujeitos a atender os interesses da população se estiverem cientes de que suas ações serão avaliadas. Além disso, através do acesso a informações em relação ao desempenho dos candidatos em seus cargos públicos, os eleitores podem fazer escolhas conscientes, elegendo representantes que realmente trabalhem em prol de toda a sociedade e não somente visando interesses particulares.

Bobbio (2000, p. 29), ao abordar o conceito do poder invisível, segundo o qual os cidadãos não possuem conhecimento das decisões e ações do governo, salienta que *Uma das razões da superioridade da democracia em relação aos estados absolutos [...] funda-se sobre a convicção de que governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao poder sem máscara.*

Nesse contexto, uma sociedade democrática deve possuir, como fundamento básico, transparência em todas as esferas do governo, pois é fundamental que os indivíduos saibam o que os governantes estão fazendo, por quais motivos e o que isso implicará, podendo

³ A **ARTIGO19** é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Com escritórios em nove países, a **ARTIGO 19** está no Brasil desde 2007, e desde então tem se destacado por impulsionar diferentes pautas relacionadas à liberdade de expressão e informação. Disponível em: <<http://artigo19.org/a-organizacao/>>. Acesso em 30 jan. 2017.

inclusive debater e opinar a respeito, visando contribuir conjuntamente com os representantes na construção do regime democrático.

A publicidade dos atos públicos está relacionada à ideia de *accountability*, termo de origem inglesa que, de acordo com Pinho e Sacramento (2009, p. 1348), possui mais de um conceito:

Não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.

Ainda na conceituação de *accountability*, merece destaque a abordagem de O'Donnell (1998), que a concebe em duas dimensões, denominadas vertical e horizontal. De acordo com a *accountability* vertical, os cidadãos possuem o direito de voto em eleições livres e justas. Outros mecanismos são as reivindicações sociais livremente pronunciadas e o livre acesso à informação por intermédio da mídia, que possibilita a divulgação dessas reivindicações e a denúncia das ações de autoridades públicas. Já a *accountability* horizontal pressupõe a existência de agências estatais com poder legal e capacidade para fiscalizar, controlar e punir, se for necessário, os atos ilícitos de agentes de outras agências estatais.

Destarte, *accountability* em um governo democrático significa que os gestores públicos devem ser responsáveis, prestando contas dos atos praticados no exercício de suas funções, devendo ainda ser punidos, caso se comportem de forma ilegal. Desse modo, tendo conhecimento da atuação dos governantes, em um amplo processo de transparência pública, a participação popular na política pode tornar-se mais efetiva, pois aumenta as possibilidades de exigir que as expectativas da coletividade sejam atendidas.

Nesse contexto, evidencia-se a importância que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), principalmente a internet, possuem na divulgação de informações públicas, possibilitando maior transparência e a comunicação entre governantes e governados, podendo constituir-se num espaço de diálogo, debate e reflexão.

Com relação a isso, Castells (2006) afirma que vivemos em uma sociedade em rede, tratando-se de uma estrutura social, em que há possibilidade de comunicação em escala global, em virtude, principalmente, das redes de comunicação digital, de forma que todas as ações humanas devem ter como base essa sociedade. Salientando a importância da internet como meio de participação política, o autor explica que:

Com efeito, o acesso *online* a informações e a comunicação mediada por computador facilitam a difusão e a recuperação de informações, proporcionando interação e realização de debates em um fórum eletrônico

independente, capaz de escapar do controle da mídia. Referendos sobre uma ampla gama de questões podem ser uma ferramenta muito útil quando utilizados com cuidado, sem cair na estrutura simplista da política de referendos. Acima de tudo, tais referendos asseguram aos cidadãos o direito de formar, como vêm fazendo atualmente, suas próprias constelações políticas e ideológicas, passando ao largo de estruturas políticas já estabelecidas. (2008, p. 409-410).

Assim a utilização das TICs, em especial a internet, como meio de divulgação de informações públicas, de influência na formação das opiniões políticas e de interação direta da esfera civil com a esfera política, constitui-se como o mais atual e eficaz meio de participação popular nos moldes da democracia representativa.

Ademais, juntamente com disponibilização de informações *online* que devem ser claras e objetivas, estando ao alcance do entendimento de todos, é necessário, também, democratizar o acesso à internet, visto que ainda há uma grande parcela da sociedade que não está integrada às tecnologias, ou à sociedade em rede, como expõe Castells (2006, p. 18):

Porém, como as redes são selectivas de acordo com os seus programas específicos, e porque conseguem, simultaneamente, comunicar e não comunicar, a sociedade em rede difunde-se por todo o mundo, mas não inclui todas as pessoas. De facto, neste início de século, ela exclui a maior parte da humanidade, embora toda a humanidade seja afectada pela sua lógica, e pelas relações de poder que interagem nas redes globais da organização social.

Desse modo, é fundamental que a utilização das TICs atinja a todos, pois, caso contrário, a participação através desses meios ficará restrita a uma pequena parcela da sociedade, detentora de maior poder aquisitivo, que dispõe dos meios e conhecimentos que lhes possibilitam o acesso, contradizendo o ideal democrático que proclama pela participação de todos. Também é fundamental a conscientização da sociedade sobre a real importância de acompanhar as ações dos governantes e utilizar-se das TICs como meio de participação, pois de nada adianta a disponibilização de informações, se os indivíduos permanecerem indiferentes, acreditando que sua contribuição não é necessária e que não podem fazer nada para combater a imoralidade política.

Partindo desses pressupostos, passamos a verificar o conteúdo dos programas de governo disponibilizados pelos candidatos a cargos eletivos do governo municipal, em segundo turno, no Paraná, buscando refletir sobre as propostas apresentadas, bem como averiguar se apresentavam o diagnóstico de problemas e traziam posicionamentos sobre modos de enfrentamento que seriam adotados, caso vencedores do pleito.

4. Os planos de governo

No modelo brasileiro, o poder executivo detém grande parte da iniciativa legislativa para a promoção de políticas públicas, reformas administrativas e orçamentárias que têm reflexos diretos na vida da comunidade.

Por esse motivo é importante discutir os planos de governo nas eleições, pois, em tese, o voto deve levar em consideração a agenda proposta pelo candidato no que se refere aos temas da saúde, educação, segurança, transporte, entre outros.

A lei eleitoral (artigo 11 da Lei 9.504-97) exige que os candidatos à chefia do Executivo apresentem à Justiça Eleitoral, juntamente com o seu requerimento de registro de candidatura, uma via impressa e outra digitalizada de sua plataforma ou plano de governo com o intuito de dar visibilidade aos planos de governo do candidato e propiciar discussões e comparativos entre as diversas plataformas.

Os Municípios podem constituir-se em espaços privilegiados para a concretização da democracia, com a participação cidadã da sociedade, com ênfase nas características de territorialidade, de partilha de poder e de deliberação em espaços públicos.

Entretanto, é uma concepção que, na verdade, está distante da prática generalizada, em que os mecanismos de participação ainda encontram dificuldade para interferir, de fato, na condução das políticas públicas. Como foi colocado, a decisão adstrita ao momento do voto tem colaborado para o desinteresse da população pelos temas da política. Além disso, não se pode deixar de observar que a carência de recursos educacionais e econômicos coloca para o eleitor um alto custo para a compreensão e o processamento das informações, o que contribui para o processo de alienação política.

O plano de governo, pode se apresentar como uma síntese das metas e ações que serão desenvolvidas pelo candidato, caso venha se consagrar vencedor nas eleições, e sua discussão durante o processo eleitoral pode suscitar o envolvimento dos munícipes no sentido de buscar soluções para os problemas locais.

Para isso é necessário que a redação dos planos de governo seja feita de forma clara e simples, refletindo-se em experiências do cotidiano do leitor, de modo a promover maior compreensão e reflexão.

No início da década de 90, com o advento das novas tecnologias de informação, havia expectativa de que os discursos políticos chegassem de forma ampla ao eleitor, possibilitando o debate das ações governamentais e a eleição de uma proposta de governo consciente.

O que se tem constatado, é que a visibilidade e a velocidade da transmissão proporcionam um aumento do acesso. Contudo, cabe lembrar que novas tecnologias de informação e comunicação podem propiciar a polarização entre os que estão ligados e os que estão isolados, na medida em que o acesso às tecnologias também é restrito.

Outra questão pertinente ao universo das informações refere-se aos filtros e às exclusões. Na medida em que as informações são, de algum modo, organizadas, parte de seu conteúdo pode ser subtraído, seja por questão técnica ou mesmo subjetiva, o que pode interferir na avaliação.

As propostas colocadas deveriam informar quais seriam, na visão do candidato, as políticas públicas⁴ que deveriam ser mantidas e quais deveriam ser reavaliadas ou extintas. O texto deveria também trazer a perspectiva pela qual o candidato enxerga o mundo, a ponto de fomentar um debate consistente sobre o destino da cidade, caso eleito como mandatário.

A legislação eleitoral, contudo, não determina um formato e nem mesmo apresenta punição para a falta ou o descaso na formulação do plano e nem mesmo para a divulgação de conteúdo incorreto ou impossível de ser realizado. Assim, muitas vezes, o documento protocolado é um emaranhado de dados e promessas sem uma agenda a cumprir.

4.1 A observação dos programas eleitorais: Proposta ou propaganda?

No Estado do Paraná, cinco Municípios⁵ possuem mais de 200 (duzentos) mil eleitores, e não havendo candidato com mais de 50% dos votos no primeiro turno, segue-se nova votação entre os dois mais votados.

Entre um turno e outro, existe um espaço de tempo em que se prolongam os eventos típicos das campanhas eleitorais, tais como entrevistas, programas eleitorais, anúncios de apoio e intenções de voto, com o intuito de captar o voto do eleitor.

Neste trabalho analisamos os programas de governo protocolados junto à Justiça Eleitoral pelos Candidatos Rafael Greca e Ney Leprevost, que disputavam a eleição na capital Curitiba; Silvio Barros e Ulisses Maia, que disputavam a Prefeitura de Maringá; e Marcelo Rangel e Aliel Machado, que disputavam a eleição em Ponta Grossa. Os Municípios de Cascavel e Londrina não tiveram 2º turno de eleições.

O candidato Ney Leprevost apresenta um plano de governo para o exercício 2017-2020 com 15 páginas. Afirma que haverá três eixos estruturantes e apresenta quatro eixos: desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e ambiental e governança participativa e meios administrativos. Afirma que os problemas sociais da cidade de Curitiba são visíveis, mas não apresenta diagnóstico ou estudos que apontem os problemas. Coloca uma estrutura de prioridades com 16 itens, em que a educação aparece em quarto lugar e a saúde em décimo. No que diz respeito à educação, pretende implantar na cidade de Curitiba uma educação cidadã, transformadora e integradora e que seja uma

⁴As políticas públicas estão ligadas à proteção dos direitos sociais e políticos, sendo “programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo.” (Bucci, 2002, 140).

⁵Os Municípios são: Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá e Cascavel.

referência para o Brasil, baseada em moldes do relatório da UNESCO - Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. Não informa quantas vagas serão necessárias, como serão as modificações, nem quais serão os recursos disponíveis. Na área da saúde, a proposta é ainda mais ambígua, sem qualquer ação definida, sendo o texto entremeado de conceitos abertos, tais como implantar propostas inovadoras de referência para a saúde pública e traçar estratégias e implantar programas atendendo a critérios e anseios da população, dos servidores e da sociedade, considerando os impactos nos indicadores primários, a percepção de valores para os curitibanos e aproveitando os recursos disponíveis. Dentro do contexto apresentado, qualquer ação pode se encaixar, pois não há de fato uma proposta construída com base em diagnóstico do problema e uma definição de ações para resolvê-los que possa ser apreciada pelos eleitores.

Do contexto do programa não se verifica que o candidato tenha conhecimento dos efetivos problemas da cidade, ou de que metas pretende, de fato, alcançar.

O candidato Rafael Greca apresenta seu Plano de Governo em 13 páginas que se iniciam por uma proposta de criação de um Eixo de Sustentabilidade que envolve obras e projetos no plano de transporte, mobilidade, turismo, lazer e aproveitamento de resíduos (lixo). A seguir trabalha cinco eixos de atuação: Gestão limpa, Prefeitura que não dorme, Nova mobilidade urbana, Cidade sustentável e Solidariedade e cidadania Plena. Em cada um desses eixos, aponta ações que deverão ser executadas. A saúde e a educação são tratadas no último eixo, com ações visando um programa de letramento, investimento e educação em contraturno, implantação de faculdade municipal com vistas à realização de cursos que contribuam para o aprimoramento do servidor público. Na área de saúde fala em reativação de leitos hospitalares, centro de especialidades, reativação de um programa denominado Mãe Curitibana. Também não aponta os problemas e nem apresenta diagnósticos. As ações são colocadas, todavia sem especificação quanto a prazos e viabilidade financeira.

O candidato Silvio Barros, de Maringá, ao invés de protocolar um Plano de Governo propriamente dito, apresentou, como ele mesmo coloca, *uma carta compromisso* na qual se compromete a manter os programas e ações do atual governo, sem especificar quais resultados essas ações ou programas têm trazido à população. Promete o uso de tecnologias da informação para aprimorar o relacionamento com os cidadãos e a melhoria dos serviços.

Coloca que vai aprimorar a qualidade de vida com ações específicas, todavia não aponta que ações seriam essas. Afirma que a capacidade institucional, fiscal e financeira produz ótimos resultados, contudo não aponta em que áreas e quais seriam os resultados. Não se refere às políticas de saúde e educação ou segurança de forma pontual, o que impede uma análise crítica sobre a atual situação e o que se pretende para o futuro. Não faz uma análise

de disponibilidades orçamentárias e tempo para concretização das ações e resultados almejados. Termina a carta colocando como sua missão o seguinte: *Fazer de Maringá uma cidade referência para o Paraná e o Brasil em qualidade de vida, saúde, educação, segurança, infraestrutura, cultura, lazer, acessibilidade e inovação (...)*.

De todo o contexto, resulta que o candidato entende que a administração está sendo capaz de resolver os problemas da cidade e promete a continuidade na forma da gestão.

O candidato Ulisses Maia, apresenta seu plano de gestão em 20 páginas, destacando que se trata de um plano inovador e transparente. Pretende fazer uma reestruturação administrativa com a diminuição de secretarias e de cargos de confiança, os quais serão preenchidos por pessoas de conduta ilibada e com base em critérios técnicos. Dispõe sobre medidas de combate à corrupção, a exemplo de treinamentos dos servidores em procedimentos contra a corrupção. Na área da educação, assegura que não existirão filas de espera para crianças nos CMEIS e que haverá educação integral para todas as crianças da rede municipal de educação. Garante, ainda, melhores salários para os professores e um aumento do IDEB do município.

No que diz respeito à saúde, o candidato fala de investimento em medicina preventiva, fila zero para consultas e cirurgias especializadas, nenhuma unidade de saúde sem médico, jornada de 30 horas para todos os servidores da saúde, complexo da saúde funcionando 24 horas por dia e pleno funcionamento do hospital municipal. Enumera, também, ações nas áreas da segurança pública, assistência social e direitos humanos, drogas, esportes e lazer, cultura, meio ambiente, habitação, entre outras.

Constata-se, pelo plano de ação, que o candidato se preocupa em apresentar inúmeras propostas em diversas áreas, as quais, todavia, revelam-se vazias de conteúdo, pois não proporcionam ao eleitor a mínima garantia de sua viabilidade e de como serão colocadas em prática. Também não indica se há orçamento e estrutura para as diversas ações apresentadas. Dá, assim, a entender, que promete muito mais do que realmente pode cumprir.

O candidato a prefeito de Ponta Grossa, Aliel Machado, estrutura seu plano de ação em 94 páginas, organizando-o em quatro diretrizes fundamentais: o cuidado com as pessoas, o cuidado com a cidade, a promoção do diálogo com a sociedade e a eficiência administrativa e uso das novas tecnologias, sendo que cada uma dessas diretrizes se desdobra em eixos temáticos, referentes aos quais são apresentadas propostas.

Os temas de educação e saúde estão inseridos na diretriz do cuidado com as pessoas. Na área da educação, o candidato, entre outras, apresenta as propostas de ampliar a infraestrutura das escolas, criar novas escolas, aumentar as vagas, expandir o ensino integral, manter e ampliar a distribuição de uniformes, melhorar as condições básicas de funcionamento de todas as escolas, proporcionar condições para a efetivação da inclusão

de alunos com necessidades educacionais especiais, inserir a educação para a cultura da paz como forma de melhorar as condições de convivência e do processo de ensino-aprendizagem, promover a utilização da TV Educativa como apoio educacional ao Ensino Fundamental e Médio de Ponta Grossa, fortalecer a Educação do Campo e valorizar os professores de acordo com a sua formação.

No tocante a saúde, destacam-se as propostas de ampliar o número de equipes da Estratégia Saúde da Família, construir novas unidades de saúde, ampliar as equipes de saúde com outros profissionais, tais como fisioterapeutas, nutricionistas e psicólogos, melhorar as condições de trabalho dos profissionais de saúde, garantir apoio de especialistas aos profissionais da atenção básica no tratamento de doenças crônicas, ampliar a Rede de Saúde Mental com a abertura de mais Centros de Apoio Psicossocial, atender a população vulnerável por meio dos consultórios de rua, melhorar a assistência materno-infantil, criar a farmácia de manipulação municipal e ampliar a lista de medicamentos de atenção básica distribuídos para a população.

Verifica-se de seu plano, que o candidato Aliel se preocupa primeiramente em apresentar o diagnóstico atual sobre cada um dos eixos abordados para então apresentar propostas em relação ao que deve ser melhorado. Suas propostas em comparação com outros candidatos revelam-se razoavelmente mais detalhadas, com algumas indicações, inclusive, de como serão executadas.

O candidato à reeleição para prefeito de Ponta Grossa, Marcelo Rangel, apresenta seu programa de governo em 45 páginas. Destaca que sua gestão terá três eixos basilares: cidadania, infraestrutura e desenvolvimento, os quais por sua vez, irão considerar os princípios éticos dos valores do candidato e dos munícipes, da justiça social, da responsabilidade, da transparência, da participação social e do intercâmbio para a melhoria da cidade e das condições sociais da população.

Em seguida, passa a explicar as áreas de ação, compostas por 14 itens, apresentando propostas em relação a cada uma dessas áreas, entre as quais, primeiramente, a educação e a saúde. No que tange à educação, compromete-se com uma educação de qualidade, e, para tanto, propõe a democratização do acesso, através de ações como a escola em tempo integral e a inclusão digital. Trata, ainda, da gestão democrática com metas que envolvem a participação da comunidade nas instituições escolares. Ademais, pretende a valorização dos profissionais da educação e um ensino igualitário e inclusivo.

No campo da saúde, apresenta compromissos, como estruturar a Rede de Atenção à Saúde, adequar o SAMU/SIATE a melhores recursos de comunicação e equipamentos, ampliar o centro de especialidades odontológicas, fortalecer o Conselho Municipal de Saúde, contribuir para a redução da mortalidade infantil e materna e reconfigurar a Atenção Hospitalar no Município.

Contudo, apesar de tratar-se de um candidato à reeleição, que evidentemente conhece a situação social e econômica do município, o seu programa apresenta muitas propostas genéricas apontando apenas para aperfeiçoamentos, procurando dar ao eleitor a esperança de que a situação irá melhorar, todavia sem permitir que conheça os meios para tanto.

Do conteúdo analisado, observa-se que a obediência ao requisito legal - registro do programa de governo - implica em apresentação de um texto de promessas, sem que se apresentem as premissas para sua colocação, os motivos pelos quais tais promessas foram entendidas como prioritárias. Não há também uma análise financeira e orçamentária que possa apontar a efetiva viabilidade de sua implantação.

Repete-se por escrito e registrado o conteúdo das propagandas eleitorais visando captar o voto do eleitor apenas com palavras bem colocadas. No entanto, desde o ano 2000 e, principalmente, após o ano de 2008, com a efetivação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101-2000) e da Lei da Transparência (e LC 131-2008), as finanças públicas, os contratos e o orçamento estão disponíveis para averiguação. Também os diagnósticos do IBGE, ENADE e IPARDES apontam para os problemas reais das cidades paranaenses. Assim, não é possível acreditar que o candidato não possua uma proposta mais consistente que aborde os problemas diagnosticados e trace metas para sua solução ou amenização com informações sobre os recursos que serão utilizados e os prazos previstos.

O cidadão acaba tendo que escolher entre uma promessa ou outra, sem qualquer segurança quanto à possibilidade efetiva de sua realização. Não sabe nem mesmo se, ao aceitar uma proposta, que ações deixarão de ser executadas para que existam recursos para a solução das prometidas, o que possibilitaria uma reflexão ou sopesamento de prioridades.

Os planos apresentados não se dirigem a um cidadão consciente, mas a um consumidor de promessas, o que não contribui para o aprimoramento da democracia e nem para o reforço da legitimidade na representação.

5. Considerações finais

A democracia está fundada na soberania popular e representa a possibilidade de participação na esfera política, com a evidência de que o regime representativo no qual se delega poderes aos governantes é uma realidade necessária frente ao Estado Moderno.

Contudo, esse sistema passa por uma crise ao enfrentar problemas que lhe desvirtuam o significado, pois os governantes não mais representam verdadeiramente os governados, ocorrendo um distanciamento entre ambos e, para superar essa crise, o acesso à informação, em meio à sociedade em rede marcada pela tecnologia e por modernos meios de comunicação, a exemplo da internet, mostra-se um importante instrumento ao permitir

maior participação popular, além de possibilitar o acompanhamento, a fiscalização e a transparência das ações do governo, já que, conforme Bobbio (2000, p. 84), o governo democrático é [...] *o governo do público em público*.

Nesse sentido, tendo em vista o período eleitoral, o foco do estudo se deu na análise das propostas dos candidatos a Prefeito Municipal das cidades onde houve segundo turno no Paraná, partindo-se da premissa de que a partir dessas propostas é que se construirá a futura direção da atuação do Executivo.

Constatou-se que, em geral, as propostas dos candidatos revelam-se meramente enunciativas, sem indicativos dos déficits, dos recursos orçamentários e da viabilidade de execução, não possibilitando ao eleitor a segurança de que serão colocadas em prática. Disso resulta que os planos de governo apresentados não estão cumprindo a função de informar de modo eficaz ao eleitorado as metas e ações que os candidatos pretendem realizar, dificultando a escolha dos representantes políticos.

A análise desses programas permite compreender que ainda falta muito a se fazer no sentido de prestar informações à população para que ela possa fazer suas escolhas de forma consciente e também tomar conhecimento das propostas dos candidatos para que, quando eleitos, haja possibilidade efetiva de cobrar o cumprimento dos programas. Nesse aspecto, não basta apresentar propostas abstratas, é necessário que as mesmas sejam bem detalhadas, indicando sua viabilidade, de onde provirão os recursos e como serão colocadas em execução, demonstrando, dessa forma, se realmente são passíveis de serem realizadas e se contribuirão para a satisfação das necessidades da população, fazendo com que o povo sinta-se realmente representado no contexto de um governo democrático.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. *O direito do público a estar informado*. Artigo 19: Londres, 1999, p.2. Disponível em: <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>>.

Acesso em: 11 ag. 2016.

AZAMBUJA, D. *Teoria Geral do Estado*. 44.ed. São Paulo: Globo, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Propostas de governo*. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2016/2/PR/municipios>>. Acesso em: 04 out. 2016.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

- BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo Saraiva, 2002.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: _____; CARDOSO, Gustavo. *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 02 abr. 2016.
- _____. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. V. 2: O Poder da Identidade. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GENTILLI, V. *Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito à informação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.
- KELSEN, H. *A democracia*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: *Revista Lua Nova*, n.44, 27-54, 1998.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 17 ag. 2016.
- _____. *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos*. ONU. 1996. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>. Acesso em: 17 ag. 2016.
- PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. vol. 43, n. 6, novembro-diciembre. Rio de Janeiro, 2009, p. 1348. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016446006>>. Acesso em: 20 ag. 2016.
- ROSSEAU, J.J. *Do contrato social e Ensaio sobre a origem das línguas*. (Os pensadores; 6). Tradução de Lourdes Santos machado. São Paulo: Nova Cultural, 1983.
- SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.