

Anexo II – Codebook

Agenda Digital: Inovação e Tecnologia nas Eleições Presidenciais de 2026

Este anexo apresenta o *codebook* (livro de códigos) utilizado para orientar a classificação das propostas. Ele reúne as definições dos cinco eixos e de suas subcategorias, além dos critérios utilizados para decidir quais trechos dos planos poderiam ser incluídos em cada categoria.

A primeira versão do *codebook* foi definida em 12 de agosto de 2026, antes da leitura dos planos analisados. Durante a pesquisa, o documento passou por ajustes decorrentes do processo de revisão, registrados nas versões 1.1 e 1.2. A estrutura do *codebook* segue os campos recomendados por Bernard e Ryan (2010), conforme apresentados por Saldaña (2013, p. 25), incluindo descrição da categoria, critérios de inclusão e exclusão e observações para orientar casos de fronteira.

A publicação do *codebook* permite ao leitor compreender com mais precisão como as propostas foram classificadas e quais critérios orientaram a análise.

II.1. Teste de unidade de análise

Um trecho constitui proposta se atender aos quatro critérios:

Critério	Pergunta operacional
Tema	O objeto pertence a um dos cinco eixos?
Ação	Há verbo de compromisso prospectivo?
Competência	É executável ou induzível pelo Executivo federal?
Objeto	Há política, programa, instrumento ou meta identificável?

Verbos que sinalizam compromisso: criar, instituir, implantar, ampliar, universalizar, expandir, garantir, destinar, investir, regulamentar, revisar, reduzir, articular, integrar, digitalizar, fomentar.

Verbos insuficientes isoladamente: acreditar, entender, reconhecer, valorizar, defender, priorizar, considerar, apoiar, buscar, pretender.

Regra de contagem das propostas: cada ação com objeto próprio foi contabilizada como uma proposta. Assim, quando um mesmo trecho apresentava duas medidas diferentes, foram registradas duas propostas. Quando a mesma medida aparecia repetida em diferentes partes do plano, ela foi contabilizada apenas uma vez.

II.2. Eixos e subcategorias

Eixo 1 (E1) – Inclusão Digital

Medidas destinadas a reduzir a desigualdade de acesso, uso e apropriação de tecnologias digitais pela população. Estrutura-se pela escada da inclusão digital: conectividade, dispositivos, competências e resultados de uso, na linha do conceito de conectividade significativa do NIC.br (2024).

Crítérios de inclusão. Propostas cujo beneficiário final é o cidadão ou a comunidade, e cujo objeto é acesso à rede, dispositivos, custo do acesso ou desenvolvimento de competências digitais.

Crítérios de exclusão. Digitalização de serviços prestados pelo Estado, que pertence ao Eixo 4 (Governo Digital). Conectividade cujo objeto seja exclusivamente produtivo ou empresarial, que pertence ao Eixo 3 (Empreendedorismo e Startup).

Nota de fronteira. Nota de fronteira. O termo “inclusão”, sozinho, não é suficiente para classificar uma proposta neste eixo, pois pode se referir a inclusão social de forma geral. A proposta só foi incluída quando havia referência explícita a acesso, uso ou competências relacionadas às tecnologias digitais. Na versão inicial do codebook, o eixo de Inclusão Digital foi organizado em uma sequência que ia de conectividade e dispositivos até competências e resultados de uso. Essa estrutura foi mantida para registrar como a classificação foi aplicada, mas sua interpretação foi ajustada na versão 1.2. Conforme Ramos (2025), essas dimensões não devem ser entendidas como etapas sucessivas. Por isso, este eixo identifica principalmente condições de acesso e desenvolvimento de competências digitais.

Subcategorias e termos de busca:

- **E1.1 Infraestrutura e conectividade** — banda larga; internet fixa; internet móvel; 5G; 4G; fibra óptica; backbone; backhaul; satélite; órbita baixa; zona rural; escolas conectadas; telecentro; wi-fi público; hotspot; acesso à internet
- **E1.2 Acessibilidade econômica** — franquia de dados; zero-rating; tarifa social; barateamento; custo do acesso; gratuidade
- **E1.3 Dispositivos** — computador; notebook; tablet; smartphone; equipamento; doação de dispositivos; recondicionamento
- **E1.4 Letramento digital** — letramento digital; alfabetização digital; competências digitais; capacitação digital; formação para uso de tecnologia
- **E1.5 Uso significativo** — conectividade significativa; qualidade do acesso; uso efetivo; resultados de uso; apropriação digital
- **E1.6 Inclusão de grupos específicos** — exclusão digital; apagão digital; desconectados; idosos; pessoas com deficiência; população indígena; quilombola; periferia; ribeirinhos

Eixo 2 (E2) – Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação

Medidas de apoio à produção de conhecimento científico e tecnológico e à formação de pesquisadores. Compreende financiamento à pesquisa básica e aplicada, instituições e carreiras científicas, infraestrutura laboratorial e articulação entre universidade, empresa e governo, na linha do modelo da trílice hélice (Etzkowitz e Leydesdorff, 1995).

Critérios de inclusão. Propostas cujo objeto seja a produção de conhecimento, a formação de pesquisadores, o financiamento de pesquisa ou a infraestrutura científica.

Critérios de exclusão. Apoio a empresas nascentes e comercialização de inovação, que pertence ao Eixo 3 (Empreendedorismo e Startup). Educação básica sem componente científico-tecnológico explícito.

Nota de fronteira. Para diferenciar este eixo do Eixo 3, consideramos o objeto principal da proposta: quando a medida busca apoiar a pesquisa e a produção de conhecimento, ela é classificada no Eixo 2 (Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação); quando busca apoiar o desenvolvimento ou a comercialização de inovação por empresas de base tecnológica, ela é classificada no Eixo 3 (Empreendedorismo e Startups).

Subcategorias e termos de busca:

- **E2.1 Financiamento à pesquisa** — FNDCT; fundos setoriais; CNPq; CAPES; FINEP; orçamento de ciência e tecnologia; contingenciamento; Lei do Bem; desoneração de pesquisa
- **E2.2 Instituições e carreira científica** — ICT; universidade pública; instituto de pesquisa; carreira de pesquisador; marco legal de CT&I; governança do sistema de C&T
- **E2.3 Relação universidade-empresa** — EMBRAPPII; tríplice hélice; transferência de tecnologia; extensão tecnológica; parceria universidade-empresa; NIT
- **E2.4 Infraestrutura de pesquisa** — laboratório; supercomputador; infraestrutura laboratorial; rede nacional de pesquisa; base de dados científica
- **E2.5 Formação de talentos** — bolsa de pesquisa; pós-graduação; mestrado; doutorado; evasão de cérebros; repatriação de pesquisadores; formação em STEM
- **E2.6 Áreas estratégicas** — semicondutores; biotecnologia; computação quântica; complexo econômico-industrial da saúde; nuclear; espacial; fármacos; defesa

Eixo 3 (E3) – Empreendedorismo e Startups

Medidas de estímulo ao desenvolvimento experimental, à produção e à comercialização de inovações por empresas de base tecnológica. Abrange capital de risco, habitats de inovação, compras públicas de inovação, ambiente regulatório de novos negócios e internacionalização de empresas inovadoras.

Critérios de inclusão. Propostas cujo beneficiário seja a empresa inovadora e cuja vantagem competitiva dependa de inovação tecnológica.

Critérios de exclusão. empreendedorismo de necessidade: não integram este eixo propostas de apoio ao microempreendedorismo cuja finalidade seja geração de renda e proteção social, tais como crédito ao MEI, microcrédito produtivo orientado, formalização de autônomos, economia solidária e apoio ao artesanato. A exclusão é conceitual, não valorativa, e replica o critério da edição de 2024.

Nota de fronteira. Para diferenciar empresas inovadoras de outras formas de empreendedorismo, consideramos se a inovação tecnológica é elemento central da atividade ou da vantagem competitiva

do negócio. Quando a proposta trata de empreendedorismo de forma geral, sem esse vínculo com inovação tecnológica, ela não é classificada neste eixo.

Subcategorias e termos de busca:

- **E3.1 Capital e financiamento** — venture capital; capital de risco; capital semente; investimento-anjo; fundo de investimento; BNDES; crédito para inovação; subvenção
- **E3.2 Ambiente de negócios** — Marco Legal das Startups; sandbox regulatório; desburocratização; abertura de empresa; stock options; simplificação regulatória para inovação
- **E3.3 Ecossistema e habitats** — incubadora; aceleradora; parque tecnológico; hub de inovação; distrito de inovação; ecossistema de startups; inovação aberta; data centers
- **E3.4 Compras públicas de inovação** — CPSI; compras públicas de inovação; encomenda tecnológica; poder de compra do Estado; GovTech
- **E3.5 Internacionalização** — exportação de serviços de tecnologia; atração de investimento estrangeiro; scale-up global; unicórnio
- **E3.6 Tributação da inovação** — incentivo fiscal à inovação; tributação de startups; regime especial; dedução de P&D. Tributação genérica de empresas não entra

Eixo 4 (E4) – Governo Digital

Medidas de uso de tecnologia pelo próprio Estado, na prestação de serviços e na gestão da máquina pública. Compreende a digitalização de serviços ao cidadão, a infraestrutura de dados do Estado, identidade digital, transparência ativa, uso de inteligência artificial no setor público e modernização da gestão.

Critérios de inclusão. Propostas cujo objeto seja a atuação do próprio Estado como usuário ou operador de tecnologia.

Critérios de exclusão. Não entram neste eixo propostas voltadas a criar regras para o uso de tecnologia por empresas ou outros agentes, classificadas em E5 (Regulação de Novas Tecnologias). Também não entram medidas cujo foco principal seja ampliar o acesso da população à internet, classificadas em E1 (Inclusão Digital). Quando a tecnologia aparece apenas como instrumento para executar uma política de outra área, sem ser o objeto principal da medida, o trecho é registrado como tema fora do escopo.

Nota de fronteira. A distinção principal é entre oferecer acesso à tecnologia e usar tecnologia para prestar um serviço público. Por exemplo, ampliar o acesso da população à internet é classificado em E1 (Inclusão Digital); já digitalizar um serviço público acessado pela população é classificado em E4 (Governo Digital).

Subcategorias e termos de busca:

- **E4.1 Serviços digitais ao cidadão** — gov.br; serviço digital; balcão único; atendimento digital; aplicativo do governo; agendamento online; prontuário eletrônico; telemedicina
- **E4.2 Infraestrutura e dados do Estado** — interoperabilidade; base de dados; cadastro único; nuvem governamental; data center público; software livre no governo; SERPRO; Dataprev
- **E4.3 Identidade digital** — identidade digital; CIN; assinatura eletrônica; autenticação; documento digital
- **E4.4 Transparência e dados abertos** — dados abertos; transparência ativa; Lei de Acesso à Informação; portal da transparência; prestação de contas digital
- **E4.5 IA no setor público** — inteligência artificial no serviço público; automação de processos; algoritmo do governo; análise de dados para políticas públicas
- **E4.6 Compras e gestão** — digitalização de processos; modernização administrativa; compras governamentais digitais; eficiência da máquina pública
- **E4.7 Coordenação federativa** — integração com estados e municípios; padrão nacional de dados; apoio à digitalização de municípios

Eixo 5 (E5) – Regulação de Novas Tecnologias

Medidas de disciplina jurídica da atuação de terceiros no ambiente digital. Eixo inexistente na edição de 2024, incorporado em razão da centralidade do tema na agenda federal.

Critérios de inclusão. Propostas cujo objeto seja criar, alterar ou revogar norma, ou instituir ou reformar autoridade, aplicável a agentes privados ou à sociedade.

Critérios de exclusão. Não entram neste eixo propostas em que o próprio Estado utiliza tecnologia para prestar serviços ou modernizar sua gestão, classificadas em E4 (Governo Digital). Também ficam fora do eixo medidas em que a tecnologia aparece apenas como instrumento para executar uma política de outra área, sem que seu uso seja objeto de regulação.

Nota de fronteira. O principal critério é identificar o que a proposta pretende regular. Quando a medida cria regras, limites, direitos ou responsabilidades para o uso de uma tecnologia por empresas, plataformas ou outros agentes, ela é classificada em E5 (Regulação de Novas Tecnologias). Quando o Estado utiliza a tecnologia em seus próprios serviços ou processos, a proposta pode ser classificada em E4 (Governo Digital). Já quando a tecnologia aparece apenas como meio para executar uma política de outro domínio, o trecho é registrado como tema fora do escopo. Por exemplo, uma medida que apenas prevê o uso de reconhecimento facial em uma política de segurança não é, por esse motivo, considerada uma proposta de regulação tecnológica. Já uma proposta que estabelece regras, limites ou condições para o uso de reconhecimento facial integra o Eixo 5. As propostas foram classificadas de acordo com esses critérios, independentemente da posição defendida sobre a regulação ou do mérito da medida.

Subcategorias e termos de busca:

- **E5.1 Inteligência artificial** — marco regulatório da IA; PL 2338; risco algorítmico; transparência algorítmica; responsabilização por IA; deepfake; IA generativa

- **E5.2 Plataformas e conteúdo** — plataformas digitais; redes sociais; moderação de conteúdo; desinformação; remuneração do jornalismo; direito autoral; Marco Civil da Internet
- **E5.3 Dados pessoais e privacidade** — LGPD; ANPD; dados pessoais; privacidade; proteção de dados; consentimento; transferência internacional de dados
- **E5.4 Concorrência digital** — concorrência digital; mercados digitais; big techs; CADE; abuso de posição dominante; regulação ex ante; interoperabilidade; portabilidade
- **E5.5 Vigilância e biometria** — reconhecimento facial; biometria; videomonitoramento; vigilância; auditoria de vieses; racismo algorítmico
- **E5.6 Ativos digitais** — criptoativos; blockchain; Drex; moeda digital; tokenização; regulação de exchanges
- **E5.7 Cibersegurança e soberania** — cibersegurança; soberania digital; soberania de dados; infraestrutura crítica; política nacional de cibersegurança
- **E5.8 Infância e adolescência** — proteção de crianças e adolescentes online; ECA digital; verificação de idade; celular na escola; aliciamento
- **E5.9 Outros (regulação)** — proposta que satisfaz o eixo sem se enquadrar em subcategoria.

II.4. Códigos de exclusão

Os códigos abaixo foram utilizados para registrar os trechos avaliados que não atenderam aos critérios para serem contabilizados como proposta. O registro indica o motivo da exclusão e permite identificar de forma transparente os limites adotados na análise.

- **X-T – Tema fora do escopo.** O trecho apresenta uma medida, mas seu objeto principal não pertence a nenhum dos cinco eixos da pesquisa. Inclui os casos em que a tecnologia aparece apenas como instrumento para executar uma política de outra área, como segurança, saúde ou meio ambiente.
- **X-A – Ausência de ação futura.** O trecho apresenta diagnóstico, princípio, avaliação ou intenção genérica, mas não formula uma ação, medida ou compromisso concreto para o futuro.
- **X-C – Fora da competência do Executivo federal.** A medida apresentada não pode ser executada ou induzida pelo Executivo federal e, por isso, não atende ao critério de competência adotado no estudo.
- **X-O – Objeto não identificável.** O trecho menciona um objetivo ou tema, mas não permite identificar concretamente o que seria criado, alterado, ampliado, implementado ou realizado.
- **X-NEC – Empreendedorismo fora do recorte.** A medida trata de empreendedorismo por necessidade, como apoio ao MEI, microcrédito, formalização de trabalhadores autônomos, economia solidária ou artesanato. Esses temas não integram o recorte de Empreendedorismo e Startups adotado pela pesquisa.
- **X-CRIT – Crítica a adversários.** O trecho apresenta crítica a outra candidatura, governo ou adversário político, sem formular uma proposta própria. Por isso, não integra a contagem de propostas.

II.5. Registro de decisões de codificação

Todas as decisões tomadas durante a análise, inclusive as que revogaram decisões anteriores, com a numeração original do log do projeto.

Decisão	Situação	Conteúdo
D-01	Localização dos trechos	Os trechos analisados foram registrados de forma a preservar sua localização no documento original, permitindo retornar ao contexto de cada proposta durante a revisão.
D-02	Classificação das propostas	As propostas foram classificadas diretamente nas subcategorias. Os resultados de cada eixo são calculados a partir dessas classificações.
D-03	Categoria "Outros"	A categoria "Outros" foi utilizada apenas quando uma proposta pertencia ao eixo, mas não se encaixava em nenhuma subcategoria específica. Sempre que possível, os casos foram posteriormente classificados em categorias mais precisas.
D-04	Críticas a adversários	Trechos que apenas criticavam outra candidatura, governo ou adversário político não foram contabilizados como propostas.
D-05	Registro das exclusões	Os trechos avaliados que não atenderam aos critérios de proposta foram mantidos na base, com o respectivo motivo de exclusão.
D-06	Uso estatal de tecnologia em fiscalização	Em um primeiro momento, medidas em que o Estado utilizava tecnologia em atividades de fiscalização foram consideradas em E4 (Governo Digital). Essa decisão foi posteriormente revista pela D-08, que passou a excluir os casos em que a tecnologia funciona apenas como instrumento de uma política de outra área.
D-07	Conectividade associada a atividades produtivas	Propostas de conectividade foram mantidas em E1 (Inclusão Digital) quando também ampliavam as condições de acesso da população, mesmo quando relacionadas a atividades prod
D-08	Tecnologia como instrumento de outra política	Quando a tecnologia aparecia apenas como meio para executar uma política de outra área — como segurança, saúde, meio ambiente ou fiscalização — o trecho não era contabilizado como proposta de agenda digital. Quando a própria tecnologia era objeto da medida, ela permanecia na análise.
D-09	Delimitação de uma etapa qualitativa	A decisão originalmente estabelecia que apenas conteúdos relacionados aos temas da pesquisa seriam considerados na análise qualitativa, deixando de fora comentários políticos gerais. Essa etapa foi posteriormente simplificada e não integra a codificação quantitativa das propostas apresentada na versão final do estudo.
D-10	Subcategoria "Uso significativo"	O único trecho inicialmente classificado em E1.5 (Uso significativo) foi revisto e excluído da contagem por não apresentar um objeto suficientemente identificável. Com isso, a subcategoria permaneceu sem propostas classificadas.
D-11	Seleção das candidaturas	A seleção final utilizou o levantamento Genial/Quaest de 5 de agosto de 2026, conforme o critério descrito na metodologia.
D-12 — Adendo 09, 25/08/2026	Revisão da codificação	A codificação passou por revisão humana, que resultou em ajustes de classificação e na exclusão de alguns trechos. A base final utilizada no estudo reúne 177 propostas e 67 trechos excluídos.

II.7. Contagem de propostas por subcategoria

A tabela abaixo apresenta o número de propostas classificadas em cada uma das 34 subcategorias, por candidatura e no conjunto dos cinco planos analisados. Esses dados são a base das figuras que mostram a distribuição das propostas por subcategoria ao longo do estudo. Os nomes apresentados na tabela correspondem às subcategorias do codebook. Nas figuras, alguns nomes aparecem de forma abreviada apenas para facilitar a visualização. As subcategorias em que nenhuma proposta foi identificada também são apresentadas, com valor zero. Uma mesma proposta pode ser classificada em mais de uma subcategoria quando aborda diferentes temas; por isso, o total de classificações por subcategoria pode ser superior ao número total de propostas.

Cód.	Subcategoria	F. Bolsonaro	Lula	R. Santos	R. Zema	R. Caiado	Total
E1.1	Infraestrutura e conectividade	2	5	—	4	7	18
E1.2	Acessibilidade econômica	2	—	—	—	1	3
E1.3	Dispositivos	1	—	—	—	3	4
E1.4	Letramento digital	3	2	—	2	—	7
E1.5	Uso significativo	—	—	—	—	—	0
E1.6	Inclusão de grupos específicos	3	1	—	1	—	5
E2.1	Financiamento à pesquisa	1	1	—	2	1	5
E2.2	Instituições e carreira científica	1	1	—	3	—	5
E2.3	Relação universidade-empresa	3	1	—	4	1	9
E2.4	Infraestrutura de pesquisa	—	2	1	—	2	5
E2.5	Formação de talentos	2	2	2	3	2	11
E2.6	Áreas estratégicas	3	5	4	1	7	20
E3.1	Capital e financiamento	—	2	1	1	4	8
E3.2	Ambiente de negócios	—	—	1	—	—	1
E3.3	Ecossistema e habitats	4	2	2	3	2	13
E3.4	Compras públicas de inovação	1	—	—	—	2	3
E3.5	Internacionalização	—	—	—	1	1	2
E3.6	Tributação da inovação	—	—	1	—	2	3
E4.1	Serviços digitais ao cidadão	7	6	2	3	4	22

E4.2	Infraestrutura e dados do Estado	1	1	3	3	3	11
E4.3	Identidade digital	1	—	—	—	2	3
E4.4	Transparência e dados abertos	—	1	—	3	1	5
E4.5	IA no setor público	4	3	2	1	2	12
E4.6	Compras e gestão	1	1	—	1	3	6
E4.7	Coordenação federativa	—	1	—	1	2	4
E5.1	Inteligência artificial	—	3	—	1	2	6
E5.2	Plataformas e conteúdo	2	5	—	2	2	11
E5.3	Dados pessoais e privacidade	—	—	—	—	1	1
E5.4	Concorrência digital	—	—	—	—	1	1
E5.5	Vigilância e biometria	—	—	—	—	—	0
E5.6	Ativos digitais	—	—	—	—	—	0
E5.7	Cibersegurança e soberania	1	6	—	—	3	10
E5.8	Infância e adolescência	—	3	—	—	1	4
E5.9	Outros (regulação)	1	1	1	1	—	4
Total de atribuições		44	55	20	41	62	222

A soma das classificações por subcategoria (222) é maior que o número total de propostas (177) porque uma mesma proposta pode ser classificada em mais de uma subcategoria. A contagem total de propostas por candidatura é apresentada nas respectivas fichas.

II.8. Conceitos recorrentes por candidatura

A tabela abaixo apresenta os conceitos e expressões mais recorrentes nas propostas analisadas. A unidade de contagem é a menção, e não a proposta. Por isso, uma mesma proposta pode conter mais de um conceito. Foram agrupadas variações de uma mesma noção, como singular e plural, sigla e forma extensa - por exemplo, "inteligência artificial" e "IA" - e termos equivalentes utilizados com o mesmo sentido. A tabela inclui apenas conceitos com pelo menos cinco menções no conjunto dos planos.

As contagens são apresentadas em valores absolutos e não são ajustadas pela extensão dos planos ou pelo número de propostas de cada candidatura. Por isso, os números devem ser lidos como uma descrição da presença dos conceitos nos documentos, e não isoladamente como medida de maior ou menor ênfase.

Conceito	F. Bolsonaro	Lula	R. Santos	R. Zema	R. Caiado	Total	Planos
Inteligência Artificial	7	10	4	3	10	34	5 de 5
Competências Digitais / Letramento / Educação / Formação / Currículo	11	6	1	7	2	27	5 de 5
Tecnologia	7	9	1	5	3	25	5 de 5
Conectividade	8	2	1	6	6	23	5 de 5
Setor Privado / Mercado / Setor Produtivo / Indústria	1	7	1	6	6	21	5 de 5
Infraestrutura de Rede	1	2	—	3	11	17	4 de 5 Flávio Bolsonaro, Lula, Romeu Zema e Ronaldo Caiado
Digitalização	5	2	—	2	5	14	4 de 5 Flávio Bolsonaro, Lula, Romeu Zema e Ronaldo Caiado
Regulação Digital	—	7	1	2	4	14	4 de 5 Lula, Renan Santos, Romeu Zema e Ronaldo Caiado
Universidades	4	1	—	6	1	12	4 de 5 Flávio Bolsonaro, Lula, Romeu Zema e Ronaldo Caiado
Fundos e Agências de Fomento	2	3	—	—	6	11	3 de 5 Flávio Bolsonaro, Lula e Ronaldo Caiado
Pesquisa	1	2	—	5	3	11	4 de 5 Flávio

							Bolsonaro, Lula, Romeu Zema e Ronaldo Caiado
Capital de Risco / Venture Capital / Equity / Startups	1	—	2	4	2	9	4 de 5 Flávio Bolsonaro, Renan Santos, Romeu Zema e Ronaldo Caiado
Data Centers	1	3	1	2	1	8	5 de 5
Liberdade de Expressão / Censura / Moderação	2	—	—	5	—	7	2 de 5 Flávio Bolsonaro e Romeu Zema
Soberania Digital	—	5	—	—	—	5	1 de 5 Lula
Total de menções	51	59	12	56	60	238	—

reglab

centro de estratégia
& regulação

www.reglab.com.br