

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS REDES SOCIAIS COMO  
INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO PESSOAL DE AGENTES  
PÚBLICOS COM PRETENSÕES ELEITORAIS**

**DIONE APARECIDA TIAGO**

Brasília-DF, 2024

**DIONE APARECIDA TIAGO**

**ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO PESSOAL DE AGENTES PÚBLICOS COM PRETENSÕES ELEITORAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professora Doutora Grace Ladeira Garbaccio.

Brasília-DF 2024

**DIONE APARECIDA TIAGO**

## **ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO PESSOAL DE AGENTES PÚBLICOS COM PRETENSÕES ELEITORAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 29 / 07 / 2024

### **Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio - Orientador

---

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

---

Profa. Dra. Luciane Fassarella Agnez

---

T551a Tiago, Dione Aparecida  
Análise da utilização das redes sociais como instrumento de  
promoção pessoal de agentes públicos com pretensões eleitorais /  
Dione Aparecida Tiago. – Brasília: IDP, 2024.

132 p.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tese/Dissertação) – Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado profissional em  
Administração Pública, Brasília, 2024.  
Orientador: Profª Drª. Grace Ladeira Garbaccio

1. Improbidade administrativa. 2. Redes sociais. 3. Ética. I. Título.

CDD: 350

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## DEDICATÓRIA

A meu pai, Olímpio Pereira Tiago, que viu de perto o começo e que certamente acompanha o resultado com o orgulho de sempre.  
Aos colegas jornalistas, que defendem a comunicação pública como instrumento de cidadania.

## AGRADECIMENTOS

Concluir esse trabalho representa uma vitória singular para minha formação profissional e sobretudo enquanto ser humano que escolheu não só contemplar o mundo, mas observá-lo com um olhar de curiosidade permanente, de quem sempre pensa em como pode contribuir para torná-lo um lugar melhor.

Foram inúmeros auxílios recebidos ao longo da caminhada para que mais esse propósito fosse possível. A todos agradeço com carinho. Começo por Deus, razão de tudo, e a Nossa Se-nhora, que tem lugar especial em minha existência.

Às minhas filhas Laura Tiago e Fernanda Tiago, pelo amor e pela torcida de sempre. A José Marcelo dos Santos, pelo companheirismo, pela escuta, pela leitura e pelas trocas quando precisava pensar alto sobre como conduzir as próximas etapas do trabalho.

A minha mãe, irmãos, cunhadas, sobrinhos, agradeço pelo apoio e pela admiração.

À Allana Albuquerque e Diana Leite, duas colegas excepcionais, muito obrigada pela ajuda e pela paciência com minhas limitações informáticas. Vocês foram incríveis.

Agradeço à professora dra. Grace Ladeira Garbaccio pela orientação precisa, segura e objetiva.

Aos professores Milton de Souza Mendonça Sobrinho e Luciane Fassarella Agnez, mui-to obrigada pelas dicas preciosas no momento da qualificação, que me permitiram avançar e trazer novos aspectos que deixaram mais rico o trabalho.

Aos colegas de turma, agradeço pelas trocas, pelas conversas nos intervalos e pelo in-centivo ao crescimento e à melhoria.

Finalmente agradeço aos professores do curso, por terem sido instrumentos de um aprendizado valioso em mais uma etapa da minha formação.



Com carinho,

Dione Tiago

Brasília, julho de 2024.



## RESUMO

A presente dissertação tem o propósito de reunir e analisar evidências de utilização de redes sociais como instrumentos de promoção pessoal por parte de agentes públicos que têm pretensões eleitorais. O trabalho destina-se à busca de dados da realidade envolvendo nove secretários do Governo do Distrito Federal (GDF) que, após passarem por cargos no primeiro escalão do Executivo Distrital, período em que se mantiveram de forma intensa nas mídias sociais, apresentaram-se como candidatos a cargos eletivos. A pesquisa debruçou sobre mensagens postadas pelos respectivos agentes e pelas pastas às quais eles comandavam em dois períodos distintos: um após terem tomado posse e outro no mês anterior ao início da campanha eleitoral de 2022. O trabalho tem como baliza norteadora a restrição constitucional do art. 37 da Carta Magna evidenciada no dever de impessoalidade. O tema é tratado à luz de aspectos como a separação entre os interesses público e privado, o dever ético dos agentes públicos de servir e não de se servir do Estado e, de forma especial, em como as redes sociais que se consolidaram como um instrumento de transparência podem contribuir para o desvirtuamento da função pública para o atendimento de interesses privados do agente. Os resultados encontrados demonstraram de forma taxativa o uso indevido e de cunho eleitoral de espaços e estruturas que deveriam se destinar à comunicação pública e à prestação de contas.

**Palavras chave: Patrimonialismo. Redes sociais. Promoção pessoal. Ética. Improbidade administrativa. Comunicação pública.**

## ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to gather and analyze evidence of the use of social networks as instruments of personal promotion by public agents who have electoral aspirations. The work is intended to search for data on the reality involving nine secretaries of the Government of the Federal District (GDF) who, after holding positions in the first echelon of the District Executive, a period in which they remained intensely on social media, presented themselves as candidates for elected office.

The research looked at messages posted by the respective agents and the departments they commanded in two distinct periods: one after taking office and the other in the month before the start of the 2022 electoral campaign. The 37th article of the federal constitution evidenced in the duty of impersonality. The topic is treated in light of aspects such as the separation between public and private interests, the ethical duty of public agents to serve and not to use the State and, in a special way, how social networks, which have consolidated themselves as an instrument of transparency can contribute to the distortion of the public function to serve the agent's private interests. The results found clearly demonstrated the improper and electoral use of spaces and structures that should be intended for public communication and accountability.

**Keywords: Patrimonialism. Social media. Personal promotion. Ethics. Administrative misconduct. Public communication.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMT	Assembleia Legislativa de Mato Grosso
APLIC	Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas
BSB	Metodologia Balanced Scorecard
Conex-e	Sistema de Controle Externo Eletrônico (
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
FIA	Fundação Instituto de Administração
GEO-Obras	Sistema de Gerenciamento de Obras Públicas
GESPÚBLIC A	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GPE	Gerenciamento de Planejamento Estratégico)
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PDCA	Ciclo de Deming
PDI	Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado
PEG	Plano Estratégico de Gestão
PELP	Plano Estratégico de Longo Prazo
PPA	Planejamento Plurianual
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros
PND	Programa Nacional de Desburocratização
PNME	Política Nacional de Modernização do Estado
PUG	Portal Único do Gestor
PROMOEX	Programa Nacional de Modernização dos Tribunais de Contas
RAG	Relatórios de Atividades de Gestão
RRG	Relatórios de Resultados de Gestão
SISP	Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação



<b>SEFAZ-MT</b>	<b>Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso</b>
<b>SIC</b>	<b>Serviço de Informação ao Cidadão</b>
<b>SOP</b>	<b>Sistema de Obras Públicas</b>
<b>TCE-MT</b>	<b>Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso</b>
<b>TCU</b>	<b>Tribunal de Contas da União</b>
<b>TVAL</b>	<b>Rede de Televisão Assembleia Legislativa</b>
<b>USP</b>	<b>Universidade de São Paulo</b>



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Plataformas de mídias sociais mais ativas	<b>74</b>
<b>Figura 2</b> Postagem de Roosevelt Vilela em 27 de julho de 2022	<b>98</b>
<b>Figura 3</b> Postagem de Martins Machado em 4 de agosto de 2022	<b>98</b>
<b>Figura 4</b> Postagem de Joaquim Roriz Neto em 27 de julho de 2022	<b>99</b>
<b>Figura 5</b> Reprodução de postagens nos perfis institucional e pessoal de Gilvan Máximo	<b>100</b>
<b>Figura 6</b> Reprodução de postagens nos perfis institucional e pessoal de Ericka Filipelli	<b>100</b>
<b>Figura 7</b> Postagens feitas no perfil @cgdooficial, comandada por Aldemário Araújo	<b>101</b>
<b>Figura 8</b> Postagens feitas no perfil @secmulherdf, comandada por Ericka Filipelli	<b>102</b>
<b>Figura 9</b> Postagens feitas no perfil @seturdf, comandada por Vanessa Mendonça	<b>102</b>
<b>Figura 10</b> Postagens feitas no perfil @sectidf, comandada por Gilvan Máximo	<b>103</b>
<b>Figura 11</b> Postagem do perfil @cgdooficial em 20 de fevereiro de 2020	<b>103</b>
<b>Figura 12</b> Postagem do perfil @secmulherdf em 30 de março de 2022	<b>104</b>
<b>Figura 13</b> Postagem do perfil @secmulherdf em 6 março de 2022	<b>104</b>
<b>Figura 14</b> Postagem do perfil @secmulherdf em 14 de fevereiro de 2022	<b>105</b>
<b>Figura 15</b> Postagem do perfil @sectidf em 13 de novembro de 2021	<b>105</b>

<b>Figura 16</b>	Postagem do perfil @sectidf em 20 de novembro de 2020	105
<b>Figura 17</b>	Postagem do perfil @sectidf em 20 de novembro de 2020	106
<b>Figura 18</b>	Postagem do perfil @seturdf, de 9 de julho de 2021	107
<b>Figura 19</b>	Postagem do perfil @seturdf em 28 de novembro de 2021	107
<b>Figura 20</b>	Postagem do perfil @seturdf em 2 de junho de 2020	108
<b>Figura 21</b>	Postagem do perfil @seturdf em 28 de março de 2023	109
<b>Figura 22</b>	Postagem do perfil @seturdf em 16 de março de 2023	109
<b>Figura 23</b>	Postagem do perfil @secmulherdf em 30 de agosto de 2023	110
<b>Figura 24</b>	Postagem do perfil @secmulherdf em 16 de outubro de 2023	110
<b>Figura 25</b>	Postagem do perfil @sectidf em 13 de março de 2024	110
<b>Figura 26</b>	Postagens no perfil @comunidadedf em 9 de abril de 2024	111
<b>Figura 27</b>	Nuvem de palavras para as postagens de 2019	112
<b>Figura 28</b>	Nuvem de palavras para as postagens de 2022	113
<b>Gráfico 1</b>	Evolução das postagens em 2019	94
<b>Gráfico 2</b>	Evolução das postagens em 2022	94
<b>Gráfico 3</b>	Total de comentários nas postagens de 2019	121
<b>Gráfico 4</b>	Total de comentários nas postagens de 2022	121
<b>Gráfico 5</b>		

Total de curtidas nas postagens de 2019	<b>122</b>
<b>Gráfico 6</b>	
Total de curtidas nas postagens em 2022	<b>122</b>
<b>Gráfico 7</b>	
Total de visualizações nas postagens em 2019	<b>122</b>
<b>Gráfico 8</b>	
Total de visualizações nas postagens em 2022	<b>123</b>

## LISTA DE QUADROS

### Quadro 1

Estudos acadêmicos de referência

.....75

### Quadro 2

Agentes analisados, secretarias ocupadas e votação obtida em 2022

.....79

### Quadro 3

Classificação aplicadas às postagens analisadas

.....89

### Quadro 4

Número de postagens por ano e por plataforma

.....93

### Quadro 5

Incidência de palavras

.....114

### Quadro 6

Classificação por apelo das postagens

.....115

### Quadro 7

Peso da classificação por apelo por período analisado

.....115

### Quadro 8

Classificação por formato das postagens

.....116

### Quadro 9

Peso da classificação por formato por período analisado

.....117

### Quadro 10

Classificação por enfoque das postagens

.....118



**Quadro 11**

Peso da classificação por enfoque por período analisado

.....118

**Quadro 12**

Classificação por tema das postagens

.....119

**Quadro 13**

Peso da classificação por tema e por período analisado

.....120

**Quadro 14**

Classificação por alcance das postagens

.....121

**Quadro 15**

Peso da classificação por alcance por período analisado

.....124

**Quadro 16**

Classificação por alcance das postagens

.....125



# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO ..... 20

## 2. REVISÃO DE LITERATURA ..... 30

- 2.1 LIMITES ENTRE INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO: O CASO BRASILEIRO **30**
  - 2.1.1 IMPESSOALIDADE À LUZ DA LEGALIDADE: O DEVER DE PROBIDADE DO AGENTE POLÍTICO ..... **37**
  - 2.1.2 A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DEFESA DO INTERESSE COLETIVO ..... **42**
  - 2.1.3 CAMPANHA PERMANENTE ..... **45**
- 2.2 A COMUNICAÇÃO ..... **48**
  - 2.2.1 A COMUNICAÇÃO COMO ELEMENTO INTRÍNSECO À POLÍTICA ..... **48**
  - 2.2.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA ..... **50**
  - 2.2.3 COMUNICAÇÃO ESTATAL ..... **52**
  - 2.2.4 DESERTO DE NOTÍCIAS ..... **55**
  - 2.2.5 A DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL: PROCESSO HISTÓRICO ..... **57**
- 2.3 REDES SOCIAIS ..... **59**
  - 2.3.1 DE ESPAÇO DE LAZER A INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO POLÍTICA .. **59**
  - 2.3.2 AS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL ..... **62**
  - 2.3.3 REDES SOCIAIS ENQUANTO FERRAMENTA DE PROMOÇÃO PESSOAL E SEU CARÁTER ELEITORAL ..... **65**
  - 2.3.4 O PAPEL E A RESISTÊNCIA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO CONTROLE DA PROMOÇÃO PESSOAL ..... **67**
  - 2.3.5 FACEBOOK E INSTAGRAM: ALÉM DE INTERAÇÃO SOCIAL ..... **69**
  - 2.3.6 ESTUDOS ACADÊMICOS DE REFERÊNCIA ..... **74**

## 3. DESENHO DA PESQUISA ..... 79

- 3.1 OBJETO DA PESQUISA: BREVE APRESENTAÇÃO ..... **79**
- 3.2 EXECUTIVO DE COALIZÃO ..... **83**
- 3.3 COLETA E ANÁLISE DAS MENSAGENS ..... **87**

## 4. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS ..... 93

- 4.1 PRINCIPAIS ACHADOS E AVALIAÇÃO MACRO ..... **93**
- 4.2 CAMPANHA ANTECIPADA E SEMIÓTICA ..... **97**
- 4.3 O AGENTE EM PRIMEIRO PLANO ..... **100**

# SUMÁRIO

4.4 COMPORTAMENTO PERENE .....	108
4.5 FREQUÊNCIA DE PALAVRAS.....	111
4.6 PRINCIPAIS ACHADOS POR CATEGORIA.....	114
4.6.1 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO APELO DAS POSTAGENS .....	114
4.6.2 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO FORMATO DAS POSTAGENS.....	116
4.6.3 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO ENFOQUE DAS POSTAGENS.....	117
4.6.4 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AOS TEMAS DAS POSTAGENS.....	119
4.6.5 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO ALCANCE DAS POSTAGENS .....	120
4.6.6 CLASSIFICAÇÃO QUANTO À CONDIÇÃO DO AGENTE.....	123

<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>127</b>
--------------------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>
--------------------------	------------



## 1

## INTRODUÇÃO

Na última década, o uso da internet como instrumento para prestação de serviços de naturezas variadas cresceu de forma exponencial em todo o mundo. De igual forma e em proporção parecida, essa ferramenta revolucionou o processo de comunicação, seja na esfera interpessoal, no ambiente corporativo ou na dinâmica da Comunicação Social, enquanto atividade profissional. Em pesquisa PoderData<sup>1</sup>, de 2021, 43% das pessoas ouvidas no levantamento disseram ter na internet a primeira fonte de informação, sendo 22% pelas ferramentas de mídias sociais e 21% por meio de portais mantidos por órgãos públicos, entidades ou empresas. Meios tradicionais como o rádio e a televisão foram apontados, respectivamente, por 8% e 40% dos respondentes, invertendo uma lógica secular de prevalência desses veículos.

Como consequência natural da expansão, a internet se consolidou também como instrumental para a atividade política. Em análise sobre a relevância das mídias digitais, Gomes (2018) pontua que a internet tem importância significativa para a defesa e manutenção da democracia, na medida em que viabiliza a transmissão de conhecimento e promove a mobilização por direitos. Segundo o autor, mesmo pessoas que não costumam estar on-line são impactadas pelas plataformas. Em 2022, a Pesquisa Panorama Político do DataSenado<sup>2</sup> revelou que 25% dos entrevistados afirmaram ter, nas plataformas digitais, a principal fonte de informação sobre política. A maior parte, 35%, utilizou o Facebook. A rede Instagram foi consultada por 27%, seguida do YouTube (16%). O WhatsApp foi usado por 8% e o antigo Twitter, atual X, por 7%.

O quadro fático que traduz a importância cada vez maior das mídias digitais para a vida social também expõe um movimento crescente e, de certa forma, natural: o do número de agentes públicos

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada em outubro de 2021. Resultado disponível em: [Internet é principal meio de informação para 43%; TV é mais usada por 40%](https://poder360.com.br) (poder360.com.br, consultada em 4 de fevereiro de 2024).

<sup>2</sup> Reportagem publicada no Portal do Senado em 14 de fevereiro de 2022, disponível em: [Facebook é a rede social mais usada por brasileiros para se informar sobre política — Rádio Senado](https://www15.senado.gov.br), consultada em 4 de fevereiro de 2024.

e de políticos que utilizam as plataformas para interagir com a sociedade. Seja com o objetivo de prestar contas, seja para criar ou consolidar uma imagem pública desejável ou para fazer marketing e conseguir apoios que possam se converter em votos. Em outra ponta, essa situação escancara o dilema entre o dever de transparência e a vedação à promoção pessoal dos agentes públicos.

Um dos casos mais antigos e mais emblemáticos do uso de plataformas digitais para atividades políticas foi o registrado nas eleições presidenciais norte-americanas de 2008, que terminaram com a vitória do democrata Barack Obama, sob o republicano Bill Clinton. O slogan “yes we can” se multiplicou pela rede mundial de computadores, gerando resultados que foram além do propósito inicial de arrecadar recursos financeiros para fazer frente aos altos custos da campanha. Rendeu apoios e principalmente votos. Diversos autores reconheceram que as redes sociais foram fundamentais para a diferença de compreensão de boa parte da população entre as duas campanhas: a de Obama e a de Clinton (Gomes, 2008), com destaque também para o aporte financeiro decorrente da estratégia, até então, inovadora.

No Brasil, essa nova cara da comunicação se consolidou também nos modelos estatal, de governo, política e eleitoral. Em seus estudos, Terra (2016) pontua que as transformações do Estado, verificadas de forma mais substantiva a partir da segunda metade da década de 1990, efetivaram-se de forma mais concreta no início dos anos 2000, quando se concretizou uma mudança de postura da sociedade que passou a exigir a criação de vias de mão dupla, ou seja, de interação no processo de comunicação.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae)<sup>3</sup>, de 1995, é mencionado na literatura como a semente para o processo de *accountability*, que mais tarde aportou no cenário nacional. Ainda que de forma restrita ao universo do servidor, o dever de transparência se incorporava ao normativo nacional, dando concretude a um postulado constitucional assentado no art. 37 da Constituição Federal de 1988: o dever de publicidade. Era o que alguns autores classificaram como

---

<sup>3</sup> Programa instituído no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso como presidente da República e que teve como principal coordenador o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Instituiu o modelo gerencial na Administração Pública.

uma tentativa de o país se alinhar com o capitalismo mundial e reinante à época e, ao mesmo tempo, de permitir maior controle social.

Nos anos finais da década de 1990, o país passou a trabalhar o conceito de Governo Eletrônico, uma realidade possível a partir da viabilização do uso de recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), na entrega de serviços públicos e para ampliar o relacionamento da Administração Pública com a sociedade. Em 2000, a criação de um Grupo Interministerial<sup>4</sup> destinado a examinar propostas e sugerir políticas e diretrizes relacionadas à forma eletrônica de governo representou um passo importante para a consolidação do modelo.

Outro marco significativo nesse processo evolutivo a favor da transparência foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)<sup>5</sup>, que impôs aos entes públicos a obrigação de criar e de manter sítios eletrônicos – Portal Transparência – por meio dos quais o cidadão pode acessar dados referentes a gastos públicos, contratações e pagamentos de salários, entre outros dados decorrentes do exercício de cargos eletivos e funções administrativas.

O início da vigência da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) coincide com o estabelecimento oficial do Governo Eletrônico no Brasil. O E-Gov ganhou forma com o resultado das ações do Grupo de Trabalho Interministerial. Em sua página na internet, o Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos disponibiliza uma linha do tempo sobre o trabalho do GTTI<sup>6</sup>.

Desde então, foram muitos os avanços no uso da internet como ferramenta de operacionalização de ambientes corporativos, inclusive na esfera pública. Foi nesse contexto que entrou em vigor, em março de 2021, a Lei nº 14.129, mais conhecida como Lei do Governo Digital, a norma trata dos princípios, regras e instrumentos para ampliar a

---

<sup>4</sup> Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), criado por decreto presidencial e que mapeou e reuniu as diversas iniciativas de uso da internet na prestação de serviços como a entrega de declaração do IR, emissões de certidões e serviços previdenciários, entre outros. O GTTI foi responsável pela primeira proposta de Governo Eletrônico.

<sup>5</sup> Lei complementar que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

<sup>6</sup> Publicação que explica como se deu o trabalho e a evolução no E-Gov para o governo digital. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 4 fev. 2024.

eficiência da Administração Pública, por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. A aplicação da lei integra um compêndio de outras normas, como a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011, a Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017), a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Lei nº 13.709/2018 – e outras que não tratam diretamente do tema, mas que estão relacionadas ao acesso de dados custodiados pelo Estado por meio de instrumentos de TIC. É o caso do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e da Lei do Sigilo das Operações Financeiras (nº 105/2001).

O estudo *Infodemia e os impactos na vida digital*, publicado em 2021<sup>7</sup>, incluiu uma pesquisa segundo a qual 70% dos brasileiros usam as redes sociais como fonte de informação. Esse percentual é ainda mais alto (83%) quando o tema é saúde. Esses dados deixam claro não só a importância, como os riscos que as plataformas representam para o universo da comunicação. O acesso fácil e o manejo simples ajudam a explicar a adesão maciça às plataformas em suas múltiplas funcionalidades. Conceituadas como “o ambiente digital organizado por meio de uma interface virtual própria” (Zenha, 2018, p. 23), que agrega perfis de pessoas a partir de afinidades de pensamentos e maneira de expressão e interesses comuns, as redes sociais têm provocado mudanças comportamentais significativas na sociedade. São os efeitos da construção de um corpo social propenso ao ambiente digital, marcado pela interação e participação direta dos usuários.

Essa compreensão está ancorada em números que traduzem a expansão da internet no país, não apenas no viés de prestação de serviços, mas também como espaço de interação social. A trajetória do crescimento do modelo digital aparece de forma clara na Pesquisa TIC Domicílios de 2021, do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Segundo o levantamento, no Brasil, 83% das habitações na área urbana e 71% na área rural possuíam acesso à internet. O meio mais usado para conexão

---

<sup>7</sup> Estudo que revelou como a população foi afetada pela desinformação durante a pandemia de covid-19, sobretudo pela disseminação via redes sociais. Disponível em: [Pesquisa: a infodemia e os impactos na vida digital \(kaspersky.com.br\)](https://kaspersky.com.br). Acesso em: 16 mar. 2024.

à rede é o telefone celular (99%), seguido da televisão (50%) e do computador (36%)<sup>8</sup>.

No caso das chamadas mídias sociais, aqui incluídos o Facebook e o Instagram, dados da ONG We Are Social e do Hootsuite, o número de usuários regulares saltou de 150 milhões, em 2021, para 171,5 milhões no ano seguinte. Essas pessoas passam, em média, 3 horas e 40 minutos conectadas às redes todos os dias (Hootsuite, 2022).

Em janeiro de 2022, as redes mais acessadas, de acordo com o levantamento, era o WhatsApp (96,4%), o Instagram (90,1%), o Facebook (88,2%) e o TikTok (69,6%). A pesquisa Digital 2022 revelou que o WhatsApp foi usado por 165 milhões de pessoas, 96,4% do total, o Instagram por 119,5 milhões, o Facebook por 116 milhões e o TikTok por 74,07 milhões (Hootsuite, 2022).

O avanço implementado na esteira da comunicação digital trouxe visibilidade a políticas públicas, a projetos, programas, mas também a pessoas. Inicialmente restritas aos chamados perfis institucionais, essas ferramentas foram estendidas – sobretudo no último quinquênio – aos agentes públicos que passaram a ter contas pessoais. Muitas dessas contas fazem referências diretas com os respectivos cargos ocupados. São fartos os exemplos mostrados em estudos acadêmicos em que governantes adotam espaços virtuais personalíssimos como peças centrais para a construção da imagem de gestor/político com viabilidade eleitoral.

Essa realidade trouxe novamente à tona uma dicotomia conhecida tanto no universo do Direito como no da Ciência Política: os limites entre o público e o privado. Divulgações feitas sob o guarda-chuva da transparência e, por isso mesmo, envoltas em um viés de legalidade e probidade, podem esconder resquícios do patrimonialismo, um modo medieval de fazer política, que ainda persiste na realidade nacional viabilizada por fatores como o excesso de discricionariedade ou pela distorção do instrumento por parte de maus gestores que insistem em ver o espaço público como “terra de ninguém, espólio a ser capturado ou bem que pode ser dilapidado” (Sorj, 2000, p. 30).

---

<sup>8</sup> Dados de levantamento do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, do Governo Federal. Disponível em: [Lançamento TIC Domicílios 2021 \(cetic.br\)](https://cetic.br). Acesso em: 16 fev. 2024.

A mistura indevida entre o que é de natureza pública e o que tem caráter privado aparece em diversos setores da atuação estatal, inclusive na chamada divulgação institucional, feita atualmente em grande medida nos portais e nas páginas mantidos pelas instituições, na maioria das vezes, por meio de publicações formais e que atendem aos critérios jornalísticos, e nas redes sociais, inclusive com linguagem de caráter mais publicitário, conforme especificidades de cada plataforma. Criados com argumentos como o da efetiva prestação de contas e de uma maior aproximação entre a autoridade e a população, os perfis pessoais são geridos em sua maioria por profissionais lotados na estrutura do Estado, o que, por si só, pode gerar questionamentos relacionados a limitações de ordem legal ou moral.

O ponto de partida para reflexões e questionamentos é a Constituição Federal de 1988, mais especificamente o art. 37, § 1º. Diz o texto normativo que a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos.

O presente trabalho promove a análise de dados dos perfis institucionais de nove secretarias e das contas pessoais dos respectivos titulares dos postos do Governo do Distrito Federal, em períodos de 2019 e 2022, à luz do princípio da impessoalidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal. Foram analisados os perfis no Facebook e no Instagram das seguintes pessoas nomeadas em 2019: Aldemário Araújo Castro (Controladoria-Geral do Distrito Federal), Ericka Filippelli (Secretaria da Mulher), Gilvan Máximo (Secretaria de Ciência e Tecnologia), Jane Klébia (Secretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes), Joaquim Roriz Neto (Secretaria de Atendimento à Comunidade), Marcos Martins Machado (Secretaria da Família), Paulo Roriz (Secretaria do Entorno do DF), Roosevelt Vilela (Secretaria das Cidades) e Vanessa Mendonça (Secretaria de Turismo).

A intenção da proposta de estudo foi trazer contribuições acerca de um fenômeno que envolve diversas e importantes variáveis no estudo do comportamento social, político e humano a partir da ótica do exercício de funções e cargos públicos que têm, em sua origem e como razão de ser, a defesa e viabilização de interesses da coletividade e não propósitos pessoais ou de grupos específicos. A compreensão de que o desvirtuamento de um espaço precioso de comunicação pode

ter consequências que vão além do simples desvio de recursos públicos eventualmente empregados para custear a produção e veiculação de um determinado conteúdo foi o ponto de partida para a pesquisa.

Não se ignora que a atividade estatal é feita de pessoas e, por razões óbvias, não é possível nem desejável que se desumanize o ambiente público. É fato que em diversas oportunidades o Estado deve se fazer representar pelo agente que foi eleito pela população, esse com maior credibilidade para tal mister, ou designado, seguindo critérios legais, para o desempenho de determinada função. Também não se defende que a pessoa em questão seja impedida de colher frutos da atuação institucional. Afinal, o capital profissional, político e histórico de qualquer indivíduo deve ser construído pela trajetória percorrida ao longo de sua existência nos diversos espaços ocupados, inclusive na esfera pública.

O que se preceitua de forma expressa na Constituição Federal, e que, portanto, deve ser o norte legal das relações necessárias para a efetivação do serviço público, é a preservação da oficialidade do Estado, o fim de marcas pessoais e, sobretudo, a usurpação de ambientes públicos – caso das redes sociais quando usadas para a divulgação institucional – para o atendimento de vontades privadas.

O recorte utilizado para a definição dos agentes públicos que teriam os perfis analisados buscou atender de forma objetiva ao objeto da pesquisa, qual seja, a análise de como pessoas com pretensões eleitorais utilizaram as redes sociais para se projetar junto ao eleitor, considerando o fato de estarem temporariamente ocupando postos públicos de destaque, pelo poder de decisão próprio desses cargos, por gerirem recursos públicos e por terem visibilidade junto à população, por meio da comunicação. Esse diferencial – o fato de estarem à frente de secretarias de Estado, responsáveis pela viabilização de políticas públicas, financiadas pelo orçamento estatal – coloca-os sob as limitações dos ditames legais e sob diretrizes morais perante a sociedade.

Nesse sentido, o objetivo principal da pesquisa foi analisar se as redes sociais – por meio de perfis vinculados a nove secretários de Estado do Distrito Federal – foram usadas para promoção pessoal desses agentes, sobretudo com vistas à disputa eleitoral em que os respectivos titulares das pastas participaram em outubro de 2022. De forma adicional, foram identificados e analisados os perfis institucionais

das secretarias com o propósito de comparar as mensagens postadas, destacando os casos de convergência entre as mensagens, bem como o uso de artifícios linguísticos ou de semiótica para que se estabeleça vinculações entre as mensagens disseminadas.

Para tanto e, sobretudo para assegurar que a quantidade excessiva de postagens não inviabilizasse a adequada análise de mensagens, foram estabelecidos dois períodos de postagem: o primeiro, em janeiro de 2019, ou seja, no período inicial de trabalho dos secretários, lapso temporal distante das eleições de 2022, e o segundo, em julho de 2022, período em antecedeu o início das campanhas eleitorais. Com esse recorte, buscou-se viabilizar ao máximo o caráter objetivo da pesquisa.

Do ponto de vista metodológico, foi escolhido o modelo de pesquisa descritiva e exploratória de natureza quantitativa e amostragem não probabilística, elaborada a partir da extração de informações quantitativas e qualitativas dos perfis selecionados. Para isso, foram coletadas, classificadas a partir de seis aspectos e analisadas postagens feitas nos perfis institucionais no Facebook e no Instagram das secretarias e dos respectivos secretários do Governo do Distrito Federal nos dois períodos mencionados.

A coleta de dados foi realizada de forma manual, por empresa especializada em marketing digital contratada pela mestranda, que apresentou os critérios objetivos para a coleta das postagens das plataformas de mídias sociais. Uma revisão posterior levou à inclusão de novas mensagens publicadas em contas institucionais que, embora não integrassem o período inicialmente estabelecido eram importantes para permitir um aprofundamento da análise.

A técnica de análise de conteúdo foi utilizada pela pesquisadora mestranda para agregar, analisar e contextualizar as informações obtidas. A opção considerou a pertinência da técnica com o objeto de estudos.

Análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica que se baseia em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos. (Sampaio; Lycarião, 2021, p. 6).

A identificação de características predominantes nas postagens também se valeu da técnica análise de conteúdo na modalidade quantitativa. A dissertação apresenta o número de mensagens publicadas, aspectos que se repetem e indicam traços de comportamentos, bem como dados objetivos relacionados à incidência de palavras, por exemplo. A categorização das postagens foi feita de forma manual pela pesquisadora e incluiu os seguintes grupos: apelo, formato, tema, alcance, enfoque e condição eleitoral do agente.

Com os respectivos desdobramentos feitos em cada classificação, o resultado foi uma análise de mensagens a partir de pontos como os recursos mais ou menos utilizados nas postagens, a opção por prestação de serviços, por disseminar informações de forma objetiva, a divulgação de agenda, a autopromoção ou os pedidos de apoio.

Houve ainda uma avaliação de aspectos macro das mensagens, destacando o uso da semiótica como forma de fazer com que os destinatários das mensagens estabeleçam relações comunicativas desejadas pelo agente. Também se verificou o uso recorrente de outros artifícios que costumam ser justificados pela intenção de humanizar a comunicação, mas que, em se tratando de comunicação pública ou institucional, sobretudo em contextos que envolvem aspectos eleitorais, podem configurar um desvio de finalidade.



## 2

## REVISÃO DE LITERATURA

**2.1 LIMITES ENTRE INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO: O CASO BRASILEIRO**

Em 2010, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais condenou um ex-prefeito de São Geraldo da Piedade, um pequeno município do Vale do Rio Doce, a ressarcir os cofres públicos, por ter usado o carro oficial para viajar de férias no Carnaval para Prado, um conhecido destino turístico na Bahia<sup>9</sup>. Em 2019, um secretário de obras de São Pedro da Cipa, em Mato Grosso, recebeu sanção semelhante por ter exigido que servidores públicos construíssem um muro em sua propriedade particular.<sup>10</sup> Quase uma década separa os dois fatos que estão longe de ser exceção no Brasil e que ilustram resquícios do modelo patrimonialista no exercício da Administração Pública. Ainda são visíveis os fatos que configuram uma relação promíscua entre o público e o privado, embora não faltem normas, regramentos e sanções.

Para estudiosos da evolução da trajetória política brasileira, o fenômeno do patrimonialismo contrasta com a teoria burocrática weberiana. O sociólogo Simon Schwartzman (1988), na sua obra *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, considera ser impossível atribuir o adjetivo democrático a um país onde o bem comum e a supremacia do interesse público, valores conhecidos e indissociáveis do conceito de Administração Pública, não são prioridade de parte significativa dos agentes públicos.

Na obra do historiador e sociólogo Sérgio Buarque de Holanda, é possível encontrar preciosos ensinamentos acerca das origens do comportamento personalíssimo de parte dos agentes públicos, que, ainda hoje, perpetua-se nos espaços da Administração Pública, apesar da existência de mecanismos de controle e *accountability*. Em sua

---

<sup>9</sup> Prefeito foi condenado por improbidade administrativa por ter viajado em 2006 com o veículo oficial. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 23 fev. de 2024.

<sup>10</sup> Reportagem jornalística a respeito da condenação imposta à agenda pública no Processo 131473/2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/294505/gestor-e-condenado-por-usar-trabalho-de-servidores-em-construcao-particular>. Acesso em: 23 fev. 2024.

clássica descrição do brasileiro – eternizada na obra *O Homem Cordial* –, o escritor enumera características e traços incompatíveis com a impessoalidade desejada no ambiente de Estado: trata-se de relações pautadas em grande medida pela afetividade e pela troca de favores e benesses. Em outras palavras, verifica-se uma hipertrofia da vida privada sobre o ambiente público.

Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático”. O Estado patrimonial pode até sucumbir à burocracia, mas logo acaba por fazer dela um fino véu, uma roupagem que esconde o essencial: o tratamento da esfera estatal como se ela servisse a propósitos de grupos minoritários, nos quais as relações políticas são, sobretudo, “laços de sangue e de coração. (Holanda, 1976, p. 106).

Ainda com base na avaliação de Sérgio Buarque de Holanda, que desenvolveu boa parte de seus estudos sob a égide do modelo de Estado burocrático, no Brasil há uma contrariedade à concepção de burocracia de Max Weber, segundo a qual a estrutura busca meios de assegurar garantias jurídicas aos usuários dos serviços públicos. Por aqui, na concepção do autor, o domínio de características da vida familiar e privada no ambiente público resulta em funcionários do tipo patrimoniais, que estão mais preocupados com os próprios direitos e com os direitos de pessoas que integram o seu entorno do que em atender à visão de coletividade, esperada da Administração Pública.

A solidez dos argumentos e a amplitude dos estudos de Sérgio Buarque explicam a reverência de diversos cientistas sociais aos seus ensinamentos. Foi ele quem primeiro tratou do patrimonialismo estatal como consequência do perfil do brasileiro que, diferentemente de outros povos, tem o seu perfil fincado em relações de intimidade com o outro, excesso de afetividade e de familiaridade. A figura do “homem cordial”, uma representação da pessoa que vive dos outros e que não conhece outra forma de direcionar os próprios atos a não ser pela afetividade e pelos traços familiares e patriarcais.

Em outra reflexão, Holanda (1995) expõe conceitos como uma sociabilidade aparente que esconde seres individualistas ou a ausência de um espírito verdadeiramente democrático na sociedade. E conclui que, longe de ser um diferencial positivo, o construto de homem cordial é um problema social e político para o brasileiro. Não à toa, contemporâneos do escritor atribuírem a esse perfil parte da confusão ainda presente entre o que é um bem público e o que é privado, e a visão patrimonialista que ainda é registrada em parte significativa de

agentes públicos. Uma realidade que contrasta com os avanços relacionados à legislação e aos estudos de governança.

A literatura acerca da presença de traço patrimonialista na Administração Pública no Brasil passa também pelos estudos de Raimundo Faoro (2001), para quem o país reproduz o modelo estamental, recorrente nos séculos passados. Uma herança da colonização portuguesa, o modelo se caracteriza pela existência de comunidades políticas que se apropriam da estrutura estatal como se privada fosse e que dela extrai vantagens com vistas à manutenção de privilégios pessoais e dos estamentos. Essa espécie de casta faz de tudo para impedir a ascensão social de integrantes de outros grupos, bem como usa todas as armas para não perder os benefícios ou cargos que se perpetuam ao longo do tempo.

Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, doméstica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio (Faoro, 2001, p. 881).

Para Faoro, não é possível pensar em modelo transitório, uma vez que o patrimonialismo se amolda às mudanças e aos movimentos de pressão. Para isso, utiliza-se de instrumentos variados, desde medidas monopolistas ao controle de crédito, passando por outras ferramentas disponíveis ao corpo estatal e que são capazes de reordenar as peças do jogo, de forma que se sejam mantidos no comando e no poder os mesmos grupos ou estamentos. Acomoda-se, portanto, numa estrutura secular e histórica o viés patrimonialista do Estado brasileiro em completo desacordo com o ideal de interesse público ou de exercício democrático do poder.

Considerando uma linha de pensamento que se estabeleceu em diversos países a partir da década de 1970 e que se refletiu na literatura produzida acerca do tema corrupção – prática àquela altura considerada uma chaga em boa parte das nações –, é possível estabelecer o peso do aspecto cultural na disfuncionalidade do exercício de cargos públicos, tal como ocorre na comunicação, foco deste trabalho.

Ao escrever sobre a tolerância que se tem a práticas de corrupção, realidade frequente no Brasil, o cientista político e professor Fernando Filgueiras faz referência a movimentos internacionais, apontando que diversos estudos do período vinculam a existência da corrupção a elementos estruturais e sociais, dentre os quais se destacam o nepotismo que, em uma interpretação mais ampla, pode ser traduzido no avanço de interesses privados sobre o espaço público. Para o autor, o clientelismo e o acesso à autoridade devem ser vistos como estratégias utilizadas por pessoas ou grupos que pretendem conseguir benefícios ou privilégios (Filgueiras, 2009).

O tema também foi tratado pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, nesse caso sob perspectiva histórica. O autor teoriza que a elite patrimonialista não detinha poderes para governar sozinha e, por isso, mantinha uma aliança com os senhores de terra e grandes comerciantes. Apenas mais tarde, por volta dos anos de 1940, entra em cena um outro grupo, formado essencialmente por profissionais de formação jurídica, adquirida em boa parte dos casos em universidades de Lisboa e anos mais tarde em Recife e São Paulo. Para o ex-ministro, eram todos burocratas, cuja renda era obtida do Estado. Escolhidos por critérios diversos da legalidade ou da racionalidade para ocupar postos públicos, esses burocratas acabavam trazendo para junto de si agregados e clientes, igualmente sustentados pelo Estado, promovendo uma mistura entre bens públicos e privados.

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência. (Pereira, 2001, p. 7).

Se a cultura do patrimonialismo é um dos fatores que ferem – por vezes de morte – os princípios basilares do funcionamento do Estado na sua concepção democrática, e se os efeitos dessa disfuncionalidade são facilmente perceptíveis, é natural que se questione e, sobretudo que se atue para quebrar esse ciclo. Nesse sentido, importante destacar iniciativas históricas implementadas com o propósito de se efetivar a supremacia do interesse público sobre os desejos pessoais ou de grupos.

Os principais marcos temporais dessas tentativas de modernização/profissionalização da Administração Pública aparecem muito bem explicados na obra do ex-ministro da Fazenda (1987) e da Administração e Reforma do Estado (1995 – 1998). Ao descrever os marcos da evolução do Estado na sua feição administrativa, Pereira (2001) destaca a tentativa de modernização levada a efeito nos anos finais da era de Getúlio Vargas (1930 – 1945). Interessado mais no aspecto administrativo do que político do período, o autor menciona fatos, como a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se transformou dois anos mais tarde no conhecido Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Nas palavras do autor, “foi o órgão executor e, também formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública” (Pereira, 2001, p. 11).

Tendo como diretriz o modelo racional-legal, próprio do capitalismo industrial e da burocracia moderna, a reforma de Vargas apresenta traços que superam de certa forma o patrimonialismo então vigente. Entre os feitos do Dasp estão o estabelecimento de práticas, como a previsão de concurso público para ingresso nos quadros da Administração, a definição de critérios gerais e de objetivos para a classificação de cargos, a padronização de compras, a adoção de princípios orçamentários e, de uma forma geral, a racionalização de diversos processos de trabalho (Wahrlich, 1970, p. 7).

Mas os avanços não impediram que fossem feitas concessões ao velho patrimonialismo. Para diversos autores, a democracia nascente no período assumiu a forma de clientelismo<sup>11</sup>, característica mencionada por Jessé de Souza ao cunhar a expressão “ideologia do atraso brasileiro”. A queda de Vargas em 1945 deu novo fôlego às forças que enxergavam o espaço público como extensão das propriedades privadas e, de novo, ocorreu a prevalência da falta de separação entre os espaços.

Outras tentativas se de estabelecer a lógica racional-legal e o modelo burocrático foram tentadas entre os anos de 1951 – volta de Vargas até 1951 (Wahrlich, 1970), mas novamente foram rechaçadas pela ideia desenvolvimentista prevalente nessa quadra. A era Juscelino Kubitschek enterrou de vez os propósitos defendidos desde 1936.

---

<sup>11</sup> Fenômeno político caracterizado pela troca de favores entre agentes políticos, que perdurou durante décadas no Brasil.

Outro marco – um dos mais significativos da evolução da Administração Pública no Brasil – efetivou-se com a volta dos militares ao poder em 1964. Três anos após a tomada do poder, e com a participação de civis, o governo militar efetivou a reforma administrativa de 1967, que teve no Decreto-Lei nº 200 a sua melhor tradução. A promessa era substituir o modelo burocrático – o que ao fim e ao cabo se mostrou ineficiente para acabar com o patrimonialismo e avançou em um desenho gerencial, àquela altura muito reverenciado no ambiente externo.

A reforma teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores (Pereira, 2001, p. 16).

Outras características, como o fato de terem de alguma forma terceirizado a garantia de profissionais qualificados a partir do uso de estatais e da separação entre Administração Direta e Indireta, contribuíram para que, no famigerado período entre 1964 e 1985, o país mantivesse características personalíssimas e de cunho patrimonialista no exercício da função pública. Uma realidade, mais tarde utilizada como parte das justificativas para o modelo gerencial e a nova reforma estabelecida na segunda metade de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae).

Foi nesse contexto que começou a aparecer o conceito de governança e a ser viabilizada a utilização de um aparato voltado para práticas que substituíssem o modelo burocrático, contaminado por práticas clientelistas e patrimonialistas, por um modelo gerencial, que prioriza os princípios da nova gestão pública, *a new public management*. Em artigo publicado em 1999, o principal responsável pela reforma descreveu os passos internos estabelecidos para vencer as resistências parlamentares e garantir a aprovação das medidas. O trecho a seguir declina de forma clara a preocupação com o afastamento do caráter patrimonialista do Estado.

A mídia desempenhou um papel essencial nesse processo. Os jornalistas apenas se interessavam pelos aspectos financeiros e de curto prazo. Seus temas prediletos eram a redução de quadros, o fim da estabilidade, o teto salarial que eliminaria alguns salários extremamente elevados. Poucos se

interessavam pelos objetivos mais positivos, de médio prazo: maior papel para as organizações públicas não-estatais, aumento da eficiência, foco no cliente-cidadão, nova política de recursos humanos, nova política de concursos públicos. Mas consegui inserir progressivamente as novas ideias e, aos poucos, começou a ficar claro que eu não era, como meus adversários sugeriam, o “carrasco dos servidores públicos”, o “neoliberal impiedoso” ou o “defensor xiita do mercado”, e sim que minha mensagem envolvia reconstruir o Estado, aumentar sua capacidade de desempenhar seu papel clássico de proteção dos direitos humanos, de defesa dos interesses da nação e garantia dos fundamentos macroeconômicos, assim como seu papel moderno de promoção da competitividade internacional do país e de proteção dos direitos sociais e dos direitos republicanos. Esses, que defini como sendo o direito de cada cidadão de que o patrimônio público seja utilizado para o interesse público, em vez de ser capturado por grupos de interesse, tornaram-se a peça central, fundamentando a reforma (Pereira, 1999, p. 16).

A Emenda Constitucional nº 19/1998, resultado de articulações coordenadas em grande medida por Bresser Pereira, introduziu no ordenamento jurídico nacional o gerencialismo. A ideia de que os usuários do serviço público são clientes e de que o Estado poderia reduzir a sua participação nas entregas à população. Alinhada a outros movimentos reformistas mundiais, a reforma, no entanto, não sepultou de vez a famigerada disfuncionalidade decorrente da falta de limites entre os interesses público e privado. Muito menos assegurou que a supremacia do bem comum deve prevalecer sobre os interesses de grupos, partidos ou estritamente pessoais. Abrucio (2007) aponta como um dos erros da reforma gerencial do governo de Fernando Henrique Cardoso o fato de ter prevalecido o aspecto financeiro – defendido pela equipe econômica que estava fortalecida pelo controle inflacionário viabilizado pelo Plano Real – sobre a frente gerencial. Além disso, outras resistências de natureza política impediram avanços importantes rumo a um Estado menos personalista. Pondera o autor:

A visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos. Mas havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas (Abrucio, 2007, p. 73).

A palavra-chave, considerando as referências mencionadas acima, seria equilíbrio. A busca de um meio termo que considerasse tanto a necessidade de controle contra as investidas de captura da estrutura pública por grupos privados como a realidade atual em um contexto de múltiplas e facilitadas formas de disseminação de informações.

### **2.1.1 IMPESSOALIDADE À LUZ DA LEGALIDADE: O DEVER DE PROIBIDADE DO AGENTE POLÍTICO**

O dever de tratar a coisa pública de forma impessoal deriva do próprio texto constitucional de 1988. É didática a redação do §1º do art. 37: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. Seria uma prevenção à possibilidade de burlas aos princípios da publicidade e da transparência, estabelecidos na Carta Magna. As condições para que as divulgações se restringissem a conteúdos de comprovado interesse público – compostos de caráter educativo, informativo ou de orientação social – não poderiam estar mais claras.

No dicionário, a tradução para o termo impessoalidade aparece como: uma qualidade do que é geral ou característica que não se vincula a uma pessoa específica<sup>12</sup>. A interpretação do conceito comporta outros significados. Embora seja consenso que o princípio deve ser um norteador da Administração Pública, há os que compreendem o mandamento como sinônimo de igualdade e isonomia, os que o vinculam à imparcialidade, e os que o tratam como instrumento para o atendimento do princípio da finalidade do Estado (Chalita, 2019, p. 68).

Um dos expoentes na defesa da relação entre impessoalidade e imparcialidade, a jurista e professora Lúcia Valle Figueiredo, defendia o princípio como sendo um dever de o agente público estabelecer valoração objetiva dos interesses envolvidos nas relações estabelecidas no decorrer uma ação administrativa efetivada na esfera pública. A visão de Figueiredo coaduna-se com o teor do anteprojeto de lei da

---

<sup>12</sup> Definição encontrada no Dicionário On-line de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/impessoalidade/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

Constituição Federal (proposta dos notáveis), que fazia referência à imparcialidade e não à impessoalidade como dever do Estado.

No grupo dos que vinculam a impessoalidade ao dever de isonomia e igualdade, Chalita destaca as posições de Ana Paulo Ávila e Cármen Lúcia Antunes Rocha, para quem é preciso apenas delimitar que a impessoalidade está restrita à esfera estatal enquanto o da igualdade, na sua modalidade jurídica é mais amplo (Rocha, 1994, p. 216). José Afonso da Silva (1984, p. 340), por outro lado, ressalta a finalidade como a melhor tradução para a impessoalidade. Diz o jurista que o agente público é tão somente um representante da Administração Pública, devendo somente materializar as vontades dessa de forma objetiva, devendo ser eliminada qualquer subjetividade por parte de quem exerce funções públicas..

Em sua obra *Nova Lei de Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais*, Fernando Capez (2023, p. 46) traz a visão de diversos juristas acerca de como o diploma legal alterado em 2021, e que foi alvo de críticas, trata cada um dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal e esmiúça as feições da improbidade administrativa a partir da quebra da impessoalidade. Entre as posições destacadas no livro, está a de Cine Lima, para quem a boa Administração é a que prima pela ausência de subjetividade.

No entanto, não foi o que se registrou nos anos seguintes à promulgação CF e que seguiu alternando períodos de maior e de menor incidência. Conforme delineado ao longo desse estudo, o desrespeito ao dever da impessoalidade é um dado da realidade nacional e que pode ser encontrado em diversas práticas seja no desvirtuamento da ocupação de cargos de confiança, o conhecido nepotismo, no direcionamento de atos administrativos, no enviesamento no processo de aquisições de bens e serviços e, de forma especial, na divulgação das atividades estatais, o que configura burla ao princípio da publicidade. Nesse caso, a disseminação de conteúdo via redes e mídias sociais, em muitos casos, tem se mostrado verdadeiro incentivo à prática da promoção pessoal.

Salutar recorrer, mais uma vez, aos ensinamentos de Rocha (1994), quando a ministra da Suprema Corte evidencia a preocupação com a forma sutil com que aparece o desejo, alimentado pelo exercício desatento do poder de auferir – como consequência dessa prerrogativa transitória – conquistas pessoais e profissionais.

Em um brilhante texto sobre a prática de desapropriações feitas por agentes públicos e sobre a forma como esse fenômeno é tratado no Direito Brasileiro, a ministra Cármen Lúcia pontua como o instrumento jurídico tem sido usado de forma indevida em razão de questões outras que não o interesse público e, de forma particular, por questões afetivas.

Não é por acaso que se tem a denominação dessa forma de desapropriação como sendo "amigável". A desconhecido ou desafeto o administrador público não "premia" com indenizações tão confortáveis. Logo, sendo uma "ação entre amigos", dificilmente se tem a apuração da supervalorização do objeto da desapropriação, donde mais uma dificuldade para serem evitados ou reprimidos esses comportamentos. Os agrados não são denunciados nem relatados pelos agrados, por certo. Note-se que, no caso, impera o comportamento pessoal, havido em razão de características das pessoas envolvidas, em flagrante descumprimento também do princípio da impessoalidade constitucionalmente definido para a Administração Pública, além do desacatamento da norma constitucional referente à justeza e justiça da indenização (Rocha, 1996, p. 37).

As vantagens pessoais indevidas podem aparecer em várias frentes, algumas mais evidentes, outras mais disfarçadas. O desvirtuamento da comunicação institucional é uma dessas frentes. O propósito de ressaltar as características de determinada pessoa, com vistas ao alcance de objetivos específicos – na maioria das vezes de viés eleitoral – está no cerne da construção do modelo de comunicação governamental no Brasil. Surgido sob a égide de regime ditatorial, o instrumento ainda é marcado pelo personalismo e, em grande medida, utilizado para alavancar pessoas e fazer propaganda ideológica, sob o rótulo de comunicação governamental ou pública (Gil; Matos, 2012).

A imagem negativa acumulada ao longo de décadas pela comunicação governamental, dada a sua feição unilateral, vertical e persuasiva (Duarte, 2009), foi fundamental para que sucessivos governos passassem – a partir do fim da década de 1980 – a utilizar o adjetivo pública vinculado ao substantivo comunicação, em substituição ao termo governamental. A mudança no nome, reveladora de um novo momento de maior participação popular e de prevalência do interesse público, não efetivou, no entanto, o distanciamento da prática de desvirtuamento da comunicação para o atendimento de interesses privados.

Esse desvirtuamento se efetivou, em grande medida, pelo uso de nomes, símbolos ou imagens que fazem referência direta ou indireta ao agente envolvido na ação divulgada. A prática é vedada pelo comando constitucional, exatamente por permitir a individualização de um ato que, como regra, deveria ter o caráter público. Ainda que não esteja expressa em forma de texto, a vinculação de um ato patrocinado e executado pela esfera pública a um chefe do Poder Executivo ou a um grupo partidário pode configurar a prevalência do interesse pessoal sobre o público. Quando isso ocorre de forma recorrente como diretriz e prática de gestão, é possível configurar a burla ao princípio constitucional da impessoalidade.

Quem ignora a restrição ao princípio da impessoalidade está sujeito a responder por improbidade administrativa. Os primeiros casos de gestores processados por desvios na comunicação pública datam da década de 1990. Disfarçadas no conceito genérico de prestação de contas e justificadas pela alegação de cumprimento do princípio constitucional da publicidade (art. 37 da CF/1988), as propagandas de governo e dos seus agentes se multiplicaram no país nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal.

Levado aos tribunais de todo o país, em forma de ação por improbidade administrativa, o limite entre a prestação de contas e a promoção pessoal foi bem delineado em 2014, no julgamento de Recurso Especial pelo Tribunal Superior Eleitoral. A Corte Eleitoral estabeleceu que extrapola os limites do art. 37, § 1º, da CF, a publicidade que induzir à conclusão de que a autoridade é a mais apta ao exercício de determinada função pública.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) oferece fundamentos para decisões condenatórias de agentes públicos, por ferirem o princípio da impessoalidade e repete, em seu art. 4º, ditames constitucionais que devem reger a conduta do agente público. Explicita a norma no referido dispositivo que: “os agentes públicos, de qualquer nível ou hierarquia, são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato de assuntos que lhe são afetos”.

A tipificação da prática de improbidade administrativa, prevista na Lei nº 8.429/1992, está dividida em três modalidades de infrações: aquelas que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), as que configuram dano ao erário (art. 10) e as que violam os princípios da

Administração Pública (art. 11), sendo este o grupo que abarca as práticas que configuram omissão dolosa – aspecto incluído na redação da Lei nº 14.230/2021–, e que violam os deveres de impessoalidade, imparcialidade e honestidade.

A norma legal não faz nenhuma referência a ambientes nos quais esse dever de observância pode ser ignorado. Logo, as limitações impostas ao agente público não fazem referência ao espaço onde os deveres devem ser observados. Logo, é de se supor que as regras valem para os ambientes físicos e virtuais. Essa tem sido a compreensão dos órgãos de controle, como o Ministério Público, e do Judiciário.

Em dissertação sobre a comunicação de chefes de poder Executivo em tempos de redes sociais, Chalita (2019, p. 86), analisa precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo, que negou recurso de apelação apresentado pelo diretor de Fundação Pública (Procon) em Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa<sup>13</sup>. Conforme sustentado pelo Ministério Público na ação, o agente público fez “divulgações e publicações em suas redes sociais privadas, notadamente o Facebook, relacionando os serviços públicos prestados pelo órgão que exercia suas funções com sua imagem pessoal, vinculando-a a todas as ações, providências, medidas tomadas e efeitos positivos produzidos” (Chalita, 2019. p. 86).

Ao julgar o caso, os desembargadores entenderam que houve violação ao princípio da impessoalidade, conforme trecho da decisão: “as imagens veiculadas mais demonstram promoção pessoal do que o propósito “educativo, informativo ou de orientação social”, nos moldes do artigo 37, § 1º da Constituição Federal”. O agente público foi condenado a pagar multa equivalente a dez vezes a remuneração de diretor, teve os direitos políticos suspensos por três anos, além de perder a função pública.

Um segundo caso, igualmente mencionado por Chalita (2019, p. 90), tem como objeto do questionamento judicial em Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa por suposta promoção pessoal em página criada na rede social Facebook, vinculada ao prefeito de um município paulista. O Ministério Público sustentou, nesse caso, que “o chefe do Executivo local teria se valido de servidores públicos para

---

<sup>13</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (12. Câmara de Direito Público). Apelação Cível n. 1000545-22.2016.8.26.0510. Relator: Osvaldo de Oliveira, 27 de março de 2019.

alimentar páginas de referida rede social com o objetivo de promover sua *imagem*” por meio do compartilhamento das postagens nos perfis oficiais do município e pessoal do gestor.

A decisão de primeira instância – tomada em caráter liminar – determinou a retirada de todo ato de divulgação, publicidade e propaganda efetuadas na página pessoal do prefeito. O agente público recorreu<sup>14</sup>, mas teve a pretensão rejeitada em segunda instância. Também nesse caso, o entendimento judicial (ainda sem julgamento definitivo) foi de que houve burla ao princípio da impessoalidade, prática perpetrada por meio das redes sociais.

## **2.1.2 A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DEFESA DO INTERESSE COLETIVO**

Quando se fala em comportamento ético, é imperativo conjugar as variáveis consciência e autonomia (Maia, 1998, p. 155). Sobretudo, é imprescindível alcançar as dimensões pessoal, social e coletiva, uma vez que, como ensinam clássicos da literatura, a ética pressupõe ultrapassar o estado natural e pessoal para o ambiente cultural e civilizado e que pressupõe capacidade de decidir, conforme leciona o filósofo Mário Sérgio Cortella (2009, p. 39), para quem a ética “é um conjunto de princípios e valores que você usa para responder a três grandes perguntas da vida humana: Quero? Devo? Posso?”

Horkheimer, Adorno e Benjamim, os principais expoentes da Escola de Frankfurt, expuseram cada um à sua maneira e com profundidade os desafios para que uma pessoa mantenha, no espaço público, características “essenciais” para a vida em sua dimensão coletiva e, em uma visão mais alargada, para uma convivência ética. Essa lista inclui, por exemplo, capacidade de julgamento, compaixão, solidariedade, senso crítico e, sobretudo, a capacidade de se comover com o sofrimento alheio.

Embora os estudos dos três filósofos alemães, que são referenciais para as ciências sociais, tratem de um viés específico da vida em sociedade e sejam anteriores à hiperconectividade dos tempos atuais, esses conceitos se adequam perfeitamente aos dias atuais e

---

<sup>14</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (1ª Vara Cível – Foro de Caçapava – SP). Ação Judicial n. 1000464-39.2016.8.26.0101 (sentença).

ajudam a explicar disfunções comuns no exercício de atividades públicas.

A ética enquanto dever de quem ocupa um cargo público, eletivo ou não, envolve o mais amplo conjunto de práticas que permitam à pessoa se distanciar dos interesses individuais, sejam próprios ou de outrem, ao mesmo tempo em que se aproxima dos propósitos coletivos e sociais, que se aproximam da ideia de bem-estar universal e do dever público de defender as minorias (Popper, 1989, p. 111).

Mais do que isso, precisa estar atrelada à racionalidade que, na conceituação de Kant, abarca o princípio da universalidade, segundo o qual, se não é possível imaginar que todos possam fazer o que você está fazendo ou defendendo, isso significa que a prática não é apenas uma questão de ética. Também deve contemplar a coerência. De forma reduzida, ser coerente é atuar conforme os próprios pensamentos já externados.

Nesse sentido, uma conduta só pode ser avaliada como boa se for útil. E leia-se como ação útil aquela capaz de fazer o bem ao maior número possível de pessoas. Como consentâneo lógico desse entendimento, as pessoas que desejam ter comportamento ético devem se esforçar para trocar a intencionalidade pela busca por resultados objetivos. A conhecida frase segundo a qual, de boas intenções o inferno está cheio, ajusta-se e coaduna-se com o conceito utilitarista de Stuart Mill (2017), para quem a liberdade tinha valor fundamental, no sentido de permitir que as pessoas buscassem o melhor para si, cabendo ao Estado prover as condições necessárias a essa segurança.

No âmbito da regulamentação do fazer público, são vários os normativos que tratam desse dever como um norte para o trabalho do servidor público, que deve ser visto de forma estendida, incluindo, por óbvio os agentes políticos e até agentes privados que atuam de forma transitória em nome do Poder Público. Diz o Decreto nº 1.171, de 1994, em seu inciso II que o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o

honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal.<sup>15</sup>

Diariamente o agente público é instado a tomar decisões que, em boa parte das vezes, escancaram a dicotomia entre os valores descritos no normativo que estabeleceu o Código de Ética do Servidor. Assim como na vida privada, a pessoa tem dilemas, que é quando precisa escolher entre duas opções possíveis sendo que apenas uma delas se enquadra no conceito de eticamente correto.

O que ocorre é que, diferentemente do espaço privado, em que as consequências das decisões são de cunho íntimo, provocando crises de consciência, no serviço público desprezar o elemento ético na conduta pode gerar, além das punições administrativas, sobretudo a censura, prevista no documento, a necessidade de se responder pelos atos na esfera judicial, conforme já explicitado neste trabalho. Não à toa, os regramentos atualmente em vigor nas esferas públicas, incluindo os Três Poderes, preveem que o agir ético tenha por base a combinação entre a legalidade e a finalidade.

O Código de Ética, regramento ao qual estão sujeitos os agentes públicos (secretários de Estado) cujas comunicações são objeto desta dissertação, é taxativo ao incluir, entre as vedações impostas, *o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências para obter qualquer favorecimento para si ou para outrem (inciso a, art. XV, Seção III, Capítulo 1, do Anexo, do Decreto nº 1.171/1994).*

A violação ética apareceu no voto do ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, proferido em agosto de 2022, em que ele afirmou que o ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – uma ilegalidade qualificada pela prática de corrupção – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público devidamente tipificado em lei e que, no exercício indevido de suas funções, decorre do afastamento do agente dos padrões éticos e morais da sociedade.

A manifestação do ministro trouxe à tona o dever de integridade do agente público, aspecto que está ligado ao dever de honestidade e sinceridade e com princípios, esses últimos, um diferencial importante para vencer os dilemas diários seja na vida privada ou no ambiente

---

<sup>15</sup> Decreto que instituiu o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: [D1171 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/d1171). Acesso em: 16 mar. 2024 e em: 10 jun. 2024.

público e para que sejam efetivadas escolhas éticas e que respeitem direitos coletivos, sobretudo quando a situação se relacionar ao espaço público (Cortella, 2009, p. 43).

### 2.1.3 CAMPANHA PERMANENTE

É incontestável que os tempos hodiernos são marcados por uma superexposição das pessoas nas redes sociais. No caso dos agentes públicos, pode-se afirmar que se tem consolidado o que diversos teóricos classificam como a era da campanha permanente (Ornstein; Mann 2000). Trata-se da relação perene entre duas atividades típicas do exercício de funções públicas e, porque não dizer: políticas: o processo de convencimento do eleitor que se traduz nos votos necessários à ocupação de cargos eletivos e a postura adotada no período em que se cumpre o mandato. Na compreensão de Hecló (2000, p.17), há um paradoxo em que os agentes fazem campanha para governar e governam fazendo campanha. Essa espécie de *modus operandi* tem sido ampliada pela atuação crescente de grupos de pressão, pela fragilidade dos partidos e pelas facilidades decorrentes das ferramentas de TI, aqui incluídas as redes sociais, para a execução dessas campanhas em tempo integral.

Com uma série de agendas políticas em jogo e uma capacidade declinante dos partidos políticos para criar e proteger carreiras políticas, os políticos como um todo tornaram-se mais sujeitos a pressões de grupos de interesse e mais obrigados a participar de campanhas contínuas (Hecló, 2000, p. 21).

Tal estratégia pode ser vista como uma disfunção do processo eleitoral e, de forma mais abrangente, como uma ameaça a um dos atributos ao regime democrático, a alternância de poder. Parte das explicações para a sua existência reside nas regras eleitorais adotadas no país, de forma especial, a que permite a reeleição. A possibilidade de renovações sucessivas e ilimitadas de mandatos – no caso do Poder Legislativo – e de dois períodos subsequentes, quando o cargo em disputa é do Executivo, funciona como atrativos e estímulos à campanha permanente.

Outras disfuncionalidades ainda comuns no exercício da atividade política, tais como a mistura entre o público e o privado e uma percepção enviesada do sentido da representatividade também contribuem para a situação.

Entre as justificativas para que ocupantes de cargos públicos adotem o comportamento de estar o tempo todo em campanha está o fato de que o eleitor tende a decidir considerando o voto retrospectivo. Logo, ao agente político, interessa fidelizar esse eleitor. Tem-se, de um lado, pessoas que estabelecem relações longevas com políticos que passam décadas ocupando cargos eletivos e, de outro, agentes que se orgulham de ter eleitores fiéis, muitas vezes, manifestados em verdadeiros redutos monopolizados por uma família de políticos, por legendas ou de forma personalíssima pelo que o senso comum trata, de forma quase sempre pejorativa, como políticos profissionais.

Ao tratar do tema, Cavalcante (2015) enfatiza que a campanha permanente tem por fim último a manutenção de mandatos, seja pela renovação periódica possibilitada pela reeleição ou pela disputa de outros cargos. De forma subsidiária, a agente que lança mão do expediente se conforma com a designação para funções de relevo na Administração Pública, a partir da indicação de aliados que saíam vitoriosos das urnas. Nesse caso, efetiva-se uma consequência modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão<sup>16</sup>, marcado muitas vezes pela fórmula nefasta do toma lá dá cá, que deve ser compreendido como um importante entrave para o cumprimento da diretriz sintetizada na supremacia do interesse público. Como consequência desse desvirtuamento, decisões, providências administrativas e políticas públicas são efetivadas a partir de influências de políticos específicos que dominam os partidos e dessa forma estão sempre em campanha, própria ou para beneficiar pessoas próximas, quando não integrantes da própria família.

Dito de outra forma, a campanha permanente relaciona-se de forma umbilical com a realidade do país, cujo sistema eleitoral favorece e até incentiva a perpetuação de políticos em atividades eletivas. Não à toa, o fato de alguém anunciar que deixará de disputar eleições ser objeto de reportagens jornalísticas. Foi o que aconteceu quando o senador pelo estado do Rio Grande do Sul, Pedro Simon, deixou a vida política<sup>17</sup>, em 2014.

---

<sup>16</sup> Modelo em que o dirigente maior tem a necessidade de fazer alianças e concessões diversas para que possa reunir as condições de governabilidade. Mais sobre o tema em: ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2018.

<sup>17</sup> Reportagem publicada pelo O Globo sobre o anúncio do então senador. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/apos-65-anos-de-vida-publica-pedro-simon->

Considerando que a simpatia e, sobretudo, o apoio popular são condições para desempenhos favoráveis em processos eleitorais, à primeira vista, as campanhas permanentes poderiam ser vistas como fenômeno natural. No entanto, como pontua Heclo (2000, p. 23), a busca por apoio contínuo com as feições e características verificadas nos últimos anos, relaciona-se com aspectos como a fragilização e perda de credibilidade dos partidos políticos, a crescente utilização de recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e, de forma especial, das redes sociais.

Nesse sentido, são claros os exemplos de políticos eleitos nos últimos três pleitos: as eleições gerais de 2018 e de 2022 e as municipais de 2020 – essas últimas ainda mais impactadas pelas limitações impostas pela pandemia de covid-19.

Levantamento de setembro de 2023, realizado pela empresa Genial Quest, apurou o Índice de Popularidade Digital (IPD)<sup>18</sup> entre os 513 deputados federais e 81 senadores. Entre os 20 mais conhecidos, estão nomes destacados pela presença constante e estruturada nas redes sociais. É o caso dos deputados federais Nikolas Ferreira e Bia Kics e do senador Cleitinho, todos do Partido Liberal e que foram eleitos pelo estado de Minas Gerais – no caso do primeiro e do terceiro – e pelo Distrito Federal, a segunda.

Entre os ocupantes de postos do Executivo em 2023, primeiro ano da atual legislatura, o então ministro da Justiça, Flávio Dino, aparece de forma recorrente em listas que medem a influência e o uso regular das redes sociais para a interação com a população. Enquanto esteve no Executivo tanto federal (ministro) quanto estadual (governador), o agora ministro do Supremo Tribunal Federal se destacou pelo uso de perfis institucionais e próprios para se dirigir à sociedade e, de forma específica, aos eleitores.

Uma produção acadêmica feita no modelo estudo de caso por Massuchin e Silva (2019) analisou o comportamento de Flávio Dino, em 2018, momento em que o político iniciou o segundo mandato consecutivo como governador do Estado do Maranhão, cargo para o qual foi eleito com quase 60% dos votos válidos. Àquela altura, o

---

[anuncia-aposentadoria-diz-nao-esperem-nada-do-congresso-12866793](#). Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>18</sup> Texto referente a levantamento realizado em 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/genial-quaest-parlamentares-de-oposicao-ampliam-influencia-nas-redes-sociais/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

mandatário já se destacava no uso das redes. O trabalho analisou 359 postagens feitas por Dino no período de 90 dias no início do exercício no cargo. O levantamento mapeou uma estratégia de atuação que se manteve durante boa parte do primeiro mandato.

A campanha permanente, na perspectiva do referido governador, torna-se um agente importante de comunicação para os cidadãos maranhenses. Isso fica evidente por conta da pouca cobertura positiva que Flávio Dino recebe da mídia tradicional do estado pois, quando este aparece, é de forma negativa. Assim, os espaços de comunicação do governo se transformam, quase que exclusivamente, no ponto central de comunicação com o público, por meio dos sites do governo, das secretarias e da publicidade no formato tradicional. Junto desses formatos também estão as redes sociais das instituições e do próprio governador (Massuchin; Silva, 2019, p. 231).

A percepção de que a comunicação digital configura importante instrumental para as campanhas efetivadas ao longo das gestões e não apenas nos períodos reservados pela legislação eleitoral está amplamente registrada na literatura acerca do comportamento político nas últimas décadas. De forma mais recente, os estudos enfatizam a praticidade das redes sociais. Essas oferecem aos agentes públicos uma possibilidade concreta, socialmente aceita e financeiramente viável para se aproximarem e, sobretudo, manterem-se conectados aos eleitores.

## **2.2 A COMUNICAÇÃO**

### **2.2.1 A COMUNICAÇÃO COMO ELEMENTO INTRÍNSECO À POLÍTICA**

“Não podemos conceber o exercício de poder por parte do indivíduo A sobre o indivíduo B sem alguma comunicação de A para B” (Fagen, 1971, p. 17). A afirmação do professor da Universidade de Stanford Richard Fagen é esclarecedora sobre a importância da comunicação para a política. Muito antes de a política ser exercida com os recursos midiáticos dos tempos hodiernos – em que internet e redes sociais ocupam lugar de destaque –, a interface entre a política e os recursos de linguagens, signos e, de forma especial, os instrumentos de comunicação de massa eram uma realidade no universo do exercício do poder. Para o autor, a relação entre comunicação e política é justificada porque “a comunicação como processo penetra a política

como atividade”, bem como porque é possível “descrever muitos aspectos da vida política como um tipo de comunicação” (Fagen, 1971, p. 29).

De forma especial nas democracias, a comunicação guarda relação estreita com o funcionamento do Estado. Há pelo menos cinco décadas, os estudos convergem no sentido de que comunicação, enquanto processo, e política, enquanto atividade, são indissociáveis. A alavancagem dessa realidade se consolidou com a estruturação dos chamados *mass media* (McLuhan, 1964), termo usado para reunir rádio, imprensa, cinema e, mais tarde, televisão, que ocuparam papel de destaque nos mais variados processos de natureza política.

Para McLuhan, referência maior da Escola Canadense de Comunicação, a história deve ser contada e separada com base no surgimento e na consolidação de formas de comunicação: a cultura oral, o aparecimento da escrita, a criação da tipografia e a comunicação eletrônica, uma sequência evolutiva que, em sua avaliação, transformou o mundo em uma aldeia global.

Do exercício de mandatos eletivos às disputas eleitorais, grande parte da ação política só se efetiva por meio de uma relação direta com a comunicação. Em outra ponta, a presença dos meios de comunicação de massa altera comportamentos, exige providências e, em alguma medida, determina resultados políticos, uma vez que acaba por exigir a adoção de estratégias diversas, inclusive, impondo um caráter reducionista aos discursos.

Características da gramática e da lógica da enunciação na comunicação de massa, como a prioridade da imagem sobre o verbal e o predomínio do texto curto, direto e forte sobre o texto argumentativo clássico, esvaziaram as contraposições ideológicas. Diferenças ideológicas são diferenças de visão de mundo e da vida. A linguagem veloz da comunicação industrial, pouco afeita ao discurso e à polêmica complexa e verbalmente sofisticada, impediria a exposição adequada das diferenças entre as posições políticas, e, ainda mais, constituiria um empecilho à polêmica discursiva que se deveria seguir à apresentação das posições (Gomes, 1994, p. 66).

Embora muito presentes, a partir da década de 1990, com a consolidação do marketing político, os impactos da comunicação na atividade política são mais antigos. Há registros robustos de agentes públicos que já na década de 1960 balizaram seus discursos e suas

atuações nas respostas da opinião pública. Os ex-presidentes norte-americanos Ronald Regan e Bill Clinton são apontados como exemplos de políticos que não só respeitavam a comunicação como balizavam a tomada de decisões em respostas/reações da opinião pública. Desde então, esse fenômeno só cresceu, sendo inúmeros os exemplos de intervenções da comunicação na política.

## 2.2.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O viés mais conhecido da influência da comunicação na atividade política é o que se relaciona a momentos de disputas e campanhas eleitorais. No entanto, essa integração vai além e não pode ser dissociada do trabalho permanente no exercício de atividades viabilizadas por órgãos públicos. De tradução, significado e alcance abertos e amplos, a comunicação pública reúne um grande e variado leque de atividades que quando executadas pelo Estado têm como propósito oferecer informações sobre gestão e políticas públicas e, sob a ótica mais convergente nos últimos anos, estabelecer um fluxo comunicacional entre Estado e sociedade, que seja voltado para a cidadania. A palavra cidadania é, portanto, o cerne das classificações contemporâneas de comunicação pública. Medeiros (2020), por exemplo, defende ser preciso reduzir a elasticidade do conceito para ajustá-lo ao seu papel de defesa da democracia.

O assunto é tema de estudos de diversos autores que, no caso do Brasil, além do aspecto histórico analisado de forma aprofundada por Matos (1997), e da necessidade de o cidadão se apropriar dos mecanismos típicos da comunicação para a construção da coletividade (Duarte, 2007), vinculam o fato de a comunicação pública ainda estar ligada a conceitos estabelecidos e quase sempre de viés negativo que orbitam em torno da comunicação de governo ou do marketing político (Brandão, 2007). De consenso nesse tema, aparece avaliação de que tanto o termo “comunicação pública” como a sua efetivação nas diferentes esferas com as diversas configurações se estabeleceram no Brasil como consequência da evolução da comunicação de governos (Duarte, 2007).

Preocupada com a consolidação da Comunicação Pública no Brasil, a Associação Brasileira de Comunicação Pública definiu como princípios da Comunicação Pública:

garantir o acesso amplo à informação; fomentar o diálogo; estimular a participação; promover os direitos e a democracia; combater a desinformação; ouvir a sociedade; focar no cidadão; tratar a comunicação como política de estado; garantir a impessoalidade; pautar-se pela ética; atuar com eficácia (ABCPública, 2021).

É esse conjunto de diretrizes que tem sido defendido em diversos foros pela entidade, a mais representativa das atividades de comunicação executada nos órgãos públicos de todo o país.<sup>19</sup>

Visto sob o prisma da prestação de contas e da *accountability* e a partir do caráter informativo que deve perseguir, a comunicação pública envolve vários atores e não apenas sociedade e governo. Significa que não está limitada à administração direta, podendo ser feita por outros órgãos como agências reguladoras, representantes do terceiro setor e até da iniciativa privada (Brandão, 2007).

Para efeito do núcleo temático desta dissertação, torna-se inescapável considerar o conceito que deriva da concepção de que comunicação é um bem público tal qual a informação, e que o processo de interação entre os envolvidos deve ser norteado pelo interesse maior de se alcançar a coletividade (López, 2010). A partir dessa compreensão, a comunicação pública ocorre quando se entende a sua natureza coletiva e pública, distanciando e evitando o propósito individual da atividade. O autor colombiano compreende a comunicação pública em cinco dimensões:

- a) Política: relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas. Conhecida como “comunicação política”, também se inscreve claramente no marco mais amplo da comunicação pública;
- b) Mediática: ocorre nos cenários dos meios de comunicação, seja no desencadeamento de processos culturais por meio do entretenimento, como também, e principalmente, quando é orientada para a gestão da informação e a criação de agenda pública.
- c) Estatal: tem a ver com as interações comunicativas entre o governo e a sociedade. É a dimensão que tende a predominar no imaginário coletivo quando se fala de comunicação pública.
- d) Organizacional: uma organização, ainda que privada, é um cenário onde mensagens e interesses de grupos buscam

---

<sup>19</sup> A ABCPública é uma entidade que congrega comunicadores de todo o país e que, desde 2016, atua em várias frentes de defesa da Comunicação Pública. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/conheca-os-12-principios-da-comunicacao-publica/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

predominar e impor seus sentidos. Possui uma “esfera pública” de caráter corporativo que compreende códigos de comportamento, práticas, instâncias e benefícios de interesse coletivo; e

e) Da vida social: são interações comunicativas espontâneas ou não, de movimentos e organizações sociais, nos quais interagem grupos ou coletividades e lançam-se propostas de interesse público e coletivo (López, 2010, p. 4-5).

Em outra frente do que se pode enquadrar no conceito de comunicação estatal aparece a comunicação normativa, caracterizada pela divulgação de regramentos produzidos pelos órgãos públicos com reflexos diretos ou indiretos para a coletividade. Não se verifica divergências acentuadas acerca do que seja e dos contornos da comunicação normativa, que está visceralmente ligada aos deveres legais de transparência. Por sua natureza, a comunicação normativa é base para a comunicação pública, uma vez que conhecer os regramentos vigentes é condição para que a população possa se relacionar com o Estado.

### **2.2.3 COMUNICAÇÃO ESTATAL**

A partir da evolução histórica do tema, não se cogita tratar de comunicação pública de forma dissociada dos contornos da comunicação estatal, ainda que o primeiro não esteja restrito a ações de governos e ao alcance de empresas, à sociedade civil organizada e a outros atores. A questão a ser decifrada é o quanto e em que frequência a comunicação estatal ainda influencia a comunicação pública. Para isso, é salutar considerar inicialmente o conceito clássico do Direito de separação entre o que é público e o que é privado, sendo considerado público tudo o que pertence a grupos e privado, o que é de indivíduos (Bobbio, 2010, p. 14-15).

Importando esse o conceito macro para o universo da comunicação, é possível afirmar que, em seu sentido amplo, tudo o que é estatal, é público, logo está sujeito à divulgação, ainda que esse processo de publicização não ocorra pelos meios convencionais. Em 1992 – momento em que o país ainda celebrava a ampliação de direitos e garantias, entre os quais a liberdade de expressão, materializada pela Constituição de 1988 –, o então ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, ao votar contra a manutenção de sigilo em um caso

específico<sup>20</sup>, afirmou que o novo estatuto político brasileiro (CF/1988) rejeita o que o poder oculta e que o poder se oculte.

Isso significa dizer que o fato de uma determinada informação ou ação não ter sido publicizada não quer dizer que esta perdeu o seu caráter público, uma vez que esse viés está ancorado no conceito de interesses coletivos que, presumidamente estão presentes em todos os atos de entes estatais. Em outras palavras, tem-se uma obrigação de informar. A questão é definir como, com que contornos, em que canais e em qual momento esse dever de agir deve ser exercido.

De forma simplista a resposta para essas questões está na primazia do interesse público sobre os propósitos privados, condição visceral da atividade e da própria existência da Administração Pública (Meirelles, 2001). No entanto, a realidade comprova que, em grande medida, a prevalência dos interesses públicos que alcançam a coletividade sobre os interesses privados ainda está restrita aos regramentos ou aos discursos, já que, na prática, as publicações regulares reproduzem interesses e projetos de cunho pessoal ou, em grande medida, refletem interesses de governos e não de Estado.

A ideia é julgada às vezes ingênua ou utópica por detentores momentâneos do poder para quem comunicação, ainda e infelizmente, é apenas um tipo de concessão paternalista, de angariar apoio, instrumento de persuasão, manipulação, sedução, para disputa ou manutenção do poder, ou nas versões mais refinadas, um fenômeno da natureza que pode ser deixado ao acaso ou ao improviso. Para o profissional, o desafio é lidar com um tema cujo objetivo estratégico muitas vezes está mais relacionado a atender aos anseios do corpo dirigente do que ao interesse público (Duarte, 2009, p. 61).

O dever de informar não pode se transformar em um cheque em branco ou em uma licença para que o agente promova campanhas de cunho pessoal, partidário ou de interesses de grupos. O cumprimento desse dever constitucional se dá pela implementação da comunicação pública estatal pelo viés que lhe é mais peculiar: o do interesse público. Essa prestação de contas é o que efetiva os princípios da transparência e da publicidade previstos na Constituição Federal. Considerando que o serviço público só existe em função do cidadão e da sociedade, é salutar que órgãos públicos dediquem à comunicação papel de relevo

---

<sup>20</sup> Voto proferido pelo ministro Celso de Mello no julgamento do Mandado de Injunção 284, de 1992.

e investimentos suficientes para garantir a adequada interlocução com os diversos atores sociais.

A publicidade dos atos praticados no universo da Administração Pública é considerada por muitos como um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito. Deriva dessa compreensão o mandamento de que apenas os atos que estejam protegidos por sigilo legal não devem ser publicizados.

O dever de tratar a publicidade como regra no âmbito da Administração Pública também se explica pelo fato de que a comunicação é instrumento para o exercício da cidadania. E cidadania é uma condição para que a pessoa possa ter uma vida digna, com direitos básicos respeitados e, sobretudo, com a garantia de que poderá exercê-los de forma plena, seja na dimensão jurídica, familiar e social, seja sob o prisma de um estado nação.

Com base nos ensinamentos de autores como Tomas H. Marshall (1967), um dos primeiros a tratar de forma sistemática a questão de cidadania na relação indivíduo Estado, é preciso se efetivar conquistas e usos dos direitos civis nos quais estão incluídos um conjunto de liberdades (de expressão, de pensamento e de crença), bem como os direitos ligados à propriedade e políticos – nesse caso abarcando não só o direito de votar, mas também de ser votado. O leque deve assegurar do direito a um mínimo de segurança e bem-estar econômico, até a possibilidade de participar da herança social e de viver a vida de modo civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade, como avalia a professora Margarida Kunsch:

No âmbito do Estado, quantas ações construtivas poderiam ser realizadas para contemplar as carências e necessidades da população e dos cidadãos! É notório como o poder público subestima o potencial de relações públicas, priorizando a propaganda e a assessoria de imprensa, deixando de realizar ações comunicativas proativas e empreendedoras com vista ao desenvolvimento integral da sociedade (Kunsch, 2007, p. 177).

As ações construtivas defendidas por Kunsch integram um conjunto de variáveis que, juntas, constituem o que, na visão do pensador Habermas, configuram a esfera pública como um espelho para o agir comunicativo. O conceito cunhado pelo autor, uma das referências da Escola de Frankfurt, parte do pressuposto de que as pessoas individualmente podem e devem ter voz na discussão e na

definição de normas às quais estarão sujeitas. Conforme o autor, que chegou a afirmar que [...] a esfera pública, entendida como espaço do trato comunicativo e racional entre as pessoas, é o tema que me persegue a vida toda. De fato, a tríade constituída pela esfera pública, pelo discurso e pela razão dominou minha vida política (Habermas, 2007, p. 19), o espaço público deve ser considerado como uma rede para a comunicação de conteúdos, para o estabelecimento de diálogo, para que sejam externadas opiniões e tomadas posições e decisões.

## 2.2.4 DESERTO DE NOTÍCIAS

A compreensão do uso de redes sociais como ferramenta não só de comunicação pública, mas também como propulsor da prática de promoção pessoal, o que é vedado pela legislação, guarda conexão com um fenômeno antigo, mas que apenas recentemente passou a ser percebido e mapeado pela literatura: o deserto de notícias. Trata-se de municípios que não contam com sequer um veículo de comunicação, fato que torna ainda mais frágeis os instrumentos para que a população se informe e, por outro lado, que tende a deixar mais fortalecido o uso das redes sociais por agentes públicos.

Sem a intermediação e interpelação de jornalistas profissionais, a divulgação feita pelas organizações ou diretamente pelos agentes que, por óbvio não contemplam as diversas versões de um fato ou o contraditório, consolida-se como único meio de informação. O deserto de notícias se tornou um fenômeno documentado em 2020 com o lançamento do Atlas da Notícia, pesquisa realizada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor)<sup>21</sup>. À época, foram mapeados 14 mil veículos de imprensa.

O levantamento revelou que o fenômeno está presente em 62% dos municípios brasileiros, onde vivem nada menos que 18% da população nacional. Essa população não conta com veículos jornalísticos locais. Nesses locais, não funcionam jornais, sites noticiosos, emissoras de TV ou emissoras de rádios voltados à veiculação de materiais noticiosos. Outros 20% dos municípios brasileiros foram classificados como quase desertos, por terem apenas um ou dois canais noticiosos. Os dados revelam que 64,8 milhões de brasileiros não têm acesso regular a produções jornalísticas locais.

---

<sup>21</sup> Atlas da Notícia é uma pesquisa que mapeou a distribuição de veículos produtores de notícias no Brasil, com destaque para o jornalismo local.

Locais onde se verificam desertos de notícias são ainda mais propícios para que a interação entre o agente público e, de forma especial, o agente político e a sociedade passem a ser feita por canais mantidos pelas organizações ou diretamente pelo agente. Nos dois casos, verifica-se um aumento do risco de haver um desbordamento dos limites dos princípios da publicidade e da transparência para a promoção pessoal e para a disseminação de notícias falsas, que atendam a interesses de grupos específicos (Medeiros, 2020).

Conforme leciona Milton Santos, o fenômeno da distribuição desigual de informação é histórico não apenas no Brasil, em que pese ter consequências sociais significativas para o exercício da cidadania. “Ser desinformado equivale a estar desarmado diante das mutações tão rápidas que atingem a vida cotidiana de cada um” (Santos, 2007, p. 113).

De igual forma, esse risco é ampliado em locais em que a mídia convencional tem uma cobertura pouco aberta à divulgação dos atos do agente público em questão. Esse fenômeno foi apontado no levantamento referente ao Maranhão. Mais uma vez, o estudo de caso de Massuchin e Silva (2019) é revelador. As atividades do então governador Flávio Dino tinham pouco espaço na mídia tradicional, uma vez que parte dela é de propriedade ou tem vinculação com o grupo do ex-presidente da República, José Sarney, adversário político de Flávio Dino.

Assim, os espaços de comunicação do governo se transformam, quase que exclusivamente, no ponto central de comunicação com o público, por meio dos sites do governo, das secretarias e da publicidade no formato tradicional. Junto desses formatos também estão as redes sociais das instituições e do próprio governador (Massuchin; Silva, 2019, p. 231)

Os resultados, não apenas no caso do ex-governador do Maranhão – eleito duas vezes para chefiar o Executivo estadual e uma vez para o Senado –, como de outros políticos nacionais e de outros países, são reveladores de quanto a interação direta e personalíssima funcionam. Independentemente dos fatores que levam à escolha da estratégia, o fato é que a decisão de usar as redes sociais para interagir com o cidadão é cada dia mais uma realidade dos agentes públicos. Realidade perpassada por aspectos dicotômicos de várias espécies: os limites entre o público e o privado; o dever de transparência; a proibição

de promoção pessoal; e até a vedação de campanha eleitoral fora de época.

## **2.2.5 A DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL: PROCESSO HISTÓRICO**

A publicização de atos de governos não é um fenômeno recente no Brasil e sequer está restrito a períodos democráticos. Os marcos iniciais conhecidos das experiências brasileiras de comunicação social, de forma especial no viés da Relações Públicas, têm pelo menos um século. Há relatos de contratações de jornalistas por agentes públicos no início dos anos de 1900 para que divulgassem feitos tanto individuais dos gestores que ocupavam postos públicos, inclusive por parte de presidente da República, como dos órgãos públicos. A diferença para os tempos atuais é que esse trabalho era essencialmente de assessoria de imprensa, com as divulgações sendo externadas pelos veículos de comunicação de massa, notadamente os de radiodifusão.

A partir da primeira metade do século XX, esse serviço ganhou estruturação, deixando de ser apenas contratações esporádicas. Os baixos salários que, àquela altura, já eram regra na iniciativa privada contribuíram para que profissionais de comunicação passassem a ocupar funções duplas como assessores de imprensa de órgãos públicos nas esferas federal e estaduais (Duarte, 2010).

No entanto, foi apenas no governo provisório de Getúlio Vargas, em 1931, que o governo transformou o serviço de assessoria de imprensa em política pública. A criação do Departamento Oficial de Propaganda na Imprensa Nacional (DOP) marcou o início da trajetória do serviço que passou por várias fases distintas, com maior ou menor grau de profissionalismo. De igual forma, essa trajetória mesclou momentos em que a atividade de divulgação institucional foi norteadada por princípios republicanos da comunicação pública com outros em que prevaleceram interesses pessoais e até autoritários dos gestores, caso do período ditatorial da Era Vargas, entre 1939 e 1945, quando o Departamento Nacional de Propaganda (DNP) foi transformado em Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e passou a perseguir e a censurar a atuação da imprensa.

São abundantes os relatos de interferência na atividade de comunicação privada pelo Poder Público. Segundo Duarte (2010, p. 54), “o controle ideológico consolida-se por uma política pública de origem fascista, implantada pelo jornalista Lourival Fontes, que atuara no DNP e que conhecia e admirava as máquinas de propaganda dos governos alemão e italiano”.

Foi apenas com a promulgação da Constituição de 1988 que o Poder Público passou a estruturar meios próprios para promover a divulgação institucional e, mais do que isso, para efetivar a comunicação como uma política de Estado. Um marco importante nessa trajetória foi a criação, em maio de 1990, da Agência Brasil, hoje Empresa Brasil de Comunicação (EBC)<sup>22</sup>, destinada à divulgação dos atos do Governo Federal a partir de critérios jornalísticos.

À medida que o país consolidava o regime democrático reconquistado no fim da década de 1980, outros marcos se seguiram no processo da criação de estruturas dedicadas à divulgação institucional. De forma sucessiva, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso avançaram nessa estruturação. No entanto, o grande marco nessa interação socioestatal foi a criação dos portais institucionais que passaram a permitir que órgãos públicos passassem a se comunicar diretamente com a população dispensando, em alguma medida, a mediação dos veículos. Para isso, aspectos típicos da técnica jornalística passaram a nortear a comunicação feita por profissionais vinculados à estrutura estatal.

Outra subárea da comunicação institucional é a de jornalismo, um campo que abre amplas possibilidades no tocante às práticas da comunicação pública e governamental. No contexto de toda a convergência das mídias, é grande a variedade de instrumentos e ações disponíveis, envolvendo veículos impressos e eletrônicos, mídias sociais, agências de notícias, reportagens, entrevistas etc., bem como a organização das fontes de informação e de prestação de contas à sociedade, que devem constar da pauta diária (Kunsch, 2012, p. 25).

A aplicação de técnicas jornalísticas pelos órgãos públicos se consolidou e expandiu de forma vertiginosa com a comunicação digital e as novas mídias. Os portais governamentais rapidamente se

---

<sup>22</sup> Matéria comemorativa dos 30 anos da Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/agencia-brasil-completa-30-anos-de-prestacao-de-servico>.

transformaram em verdadeiras agências de notícias. Conforme Kunsch, essa pode ser considerada uma das maiores conquistas das inovações tecnológicas para democratizar as ações da Administração Pública e permitir o acesso do cidadão a notícias sobre os órgãos que compõem essa estrutura. O alcance e a agilidade na disseminação da informação imprimiram à comunicação pública uma nova feição. Em boa parte dos órgãos públicos, os setores destinados à atividade foram ampliados – quando já existentes – ou criados naquelas unidades onde a atividade era executada por pessoas de outras áreas. A disponibilidade de ferramentas típicas da era digital, como blog, sites noticiosos, banco de dados, canais de atendimento à imprensa, colocaram a comunicação pública e a divulgação institucional em um novo patamar no mundo. No Brasil, não foi diferente.

## **2.3 REDES SOCIAIS**

### **2.3.1 DE ESPAÇO DE LAZER A INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO POLÍTICA**

Nas últimas duas décadas, o mundo viveu uma verdadeira revolução no processo de comunicação, com reflexos diretos na forma de manifestação política e social. Isso considerando um recorte temporal conservador, visto que esse movimento, chamado hoje de ciberdemocracia ou cibercultura, tem a sua origem em um lapso temporal um pouco maior. Há uma relação direta entre o fenômeno e o avanço da internet, que deixa de ser apenas um instrumental capaz de interligar computadores para se tornar um ecossistema social (Habermas, 2003).

Pierre Levy, em estudo sobre os avanços da internet e a sua contribuição para o processo de interação social e política, destaca a importância das tecnologias digitais enquanto infraestrutura do ciberespaço, que ele classifica como espaço de comunicação, de sociabilidade, de organização e transação, mas também um novo mercado de comunicação e conhecimento.

O ciberespaço (que também chamarei de “rede”) é o novo meio de comunicação que surge da interconexão mundial dos computadores. O termo especifica não apenas a infraestrutura material da comunicação digital, mas também o universo oceânico de informações que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo. Quanto ao neologismo “cibercultura”, este especifica aqui o conjunto de

técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço (Lévy, 1999, p. 17).

Vem dessa percepção, que enxerga a relevância da internet com suas múltiplas funcionalidades, o célebre conceito de sociedade em redes de Manuel Castells (1999). Uma das referências mundiais no tema, o pesquisador já delineava, no fim dos anos de 1990, os contornos do que chamou de sociedade informacional. Castells chamou atenção para a necessidade de serem consideradas as especificidades regionais, sobretudo as de natureza histórica e cultural, frisando ser o conteúdo da estrutura social, a essência da nova sociedade que naquele momento começava a se consolidar no mundo.

Nossos meios de comunicação são nossas metáforas. Nossas metáforas criam o conteúdo da nossa cultura”. Como a cultura é mediada e determinada pela comunicação, as próprias culturas, isto é, nossos sistemas de crenças e códigos historicamente produzidos são transformados de maneira fundamental pelo novo sistema tecnológico e o serão ainda mais com o passar do tempo (Castells, 1999, p. 414).

As primeiras redes sociais se tornaram populares no Canadá e nos Estados Unidos. Eram as Classmates que conectavam e reconectavam amigos de longa data e colegas de faculdade. Mas o principal provedor de internet que permitiu criar as primeiras versões de trocas de mensagens instantâneas foi a AOL Instant Messenger.

Na sequência, vieram Friendster que permitia a criação de “círculos de amizade”, a MySpace com redes interativas e a possibilidade de criação de blog, (Ferreira Júnior; Azevedo, 2015). A seguir, vieram LinkedIn, Orkut, Facebook, Twitter, Foursquare e, entre outras, o Instagram. De ferramentas destinadas exclusivamente ao entretenimento e à interação social, as redes rapidamente se transformaram em canais de disseminação de conteúdos e, como consequência, em instrumentos de informação e de mobilização.

Esse caráter de organização construído e alimentado em processos de mobilização, que tem o poder de materializar o conceito tão bem delineado por Castells no que se refere a identidades primárias aparece de forma consistente em vários momentos da história recente mundial com reflexos diretos no funcionamento do Estado e nos pilares da democracia. Manieri e Ribeiro (2013) pontuam que o fato de a

internet permitir a troca entre pessoas faz com que cada vez mais atores sociais possam dispensar os meios de comunicação tradicionais para não apenas receberem informação, mas também para se tornarem produtores de conteúdo e disseminadores de ideias.

No Brasil, é célebre o exemplo verificado em 2013, que ficou conhecido como Jornada de Junho<sup>23</sup>, um dos expoentes desse novo momento. O movimento – que gerou atos de violência, mortes e que foi decisivo para mudanças de rumo na política nacional até então estabelecida – não tinha lideranças conhecidas e, sobretudo, prescindiu da ação da imprensa organizada para ganhar as ruas. Toda a articulação se deu no espaço digital, de forma remota, especialmente por meio das redes sociais. Um arranjo já mapeado e descrito por pesquisadores da área social como Manuel Castells (2013), para quem “as redes sociais baseadas na internet e nas plataformas sem fio são ferramentas decisivas para mobilizar, organizar, deliberar. Coordenar e decidir”.

O professor Salo Carvalho, por sua vez, usa o termo novíssimos movimentos sociais para se referir às mobilizações organizadas no espaço virtual, com características e alcance já declinados neste trabalho, dentre as quais se destacam a desvinculação de atores com atuação tradicional na arena política, tais como sindicatos e partidos políticos, além de uma desconfiança da mídia tradicional.

Embora os novíssimos movimentos sociais, em algum momento, flertam (ou possam flertar) com a esfera do instituído, algo além dessa “vontade de institucionalização” marca a nova militância, que encontra nas redes sociais uma ferramenta ótima de organização, divulgação e publicização das suas bandeiras – a propósito, os canais criados na web são importantes ferramentas de resistência à grande mídia e à indústria de (des)informação, sobretudo aos filtros ideológicos e à seletividade de notícias que caracterizam o proceder das agências formais (Carvalho, 2015, p. 68).

Em complemento, segundo Manuel Castells, aponta-se para a necessidade de se relacionar o fenômeno ao fator comunicação, norteador nesse caso, pelo espaço de autonomia e fluidez, podendo

---

<sup>23</sup> Movimento realizado em várias cidades do país, organizado pelas redes sociais e que marcou o início de grandes mudanças políticas e sociais, como o impeachment de uma presidente eleita, o surgimento da Operação Lava Jato. Reportagem especial disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0j5125089do>. Acesso em: 28 fev. 2024.

inclusive sair da forma virtual para a presencial, algo típico das redes sociais. Para o autor, “o espaço de autonomia é a nova forma espacial dos movimentos sociais em rede” (Castells, 2013, p. 165).

O fato de os movimentos estruturados nas redes ganharem as ruas e ocuparem importantes espaços públicos é visto como mais uma prova da força do universo digital e de seu caráter transformador para a sociedade moderna. Na chamada Jornada de Junho, como ficou conhecido o movimento que chegou a mais de 400 cidades do país e reuniu pelo menos dois milhões de pessoas, era comum a exibição de cartazes com palavras de ordem que deixava claro que a mobilização se efetivou nas redes sociais, notadamente Facebook e Twitter, bem como a desvinculação com os atores tradicionais.

### **2.3.2 AS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL**

Seja como instrumento capaz de viabilizar a organização de grandes mobilizações, como canal de disseminação aleatória de conteúdos ou como veículo para a venda de produtos, o fato é que o uso das redes sociais tem sido cada dia mais ampliado e variado. Um deles é a divulgação institucional. A percepção de que é por esses canais que boa parte das pessoas se informa ou, no mínimo, tem o primeiro contato com as “notícias” levaram empresas e órgãos públicos a se renderem ao espaço.

Ao tratar de interfaces socioestatais, tendo como prisma os canais utilizados pelo Estado para interagir com a população, Luchmann (2020)<sup>24</sup> discorre sobre a evolução desse processo, desde formas clássicas efetivadas a partir do contato presencial, caso das reuniões com grupos específicos, audiências públicas e conselhos, até o uso de canais digitais, frente possível para a introdução e consolidação do uso de tecnologias no setor público. Para a autora, os perfis criados e mantidos pela Administração Pública no Facebook e em outras plataformas digitais podem ser considerados uma interface socioestatal de base informal, voltada para a transparência, por

---

<sup>24</sup> Estudo sobre as interfaces socioestatais, que analisou o papel das ferramentas ouvidor, conselhos gestores e Facebooks governamentais. Disponível em : [SciELO – Brasil – Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais](#) [Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais](#). Acesso em: 17 mar. 2024.

permitirem a ampliação na interação entre poder estatal e a sociedade e que se destaca, sobretudo pela alta capacidade de alcance social.

A percepção da relevância das redes sociais para a comunicação pública pode ser confirmada nos dados que indicam a presença cada vez maior dos órgãos públicos nas redes sociais. Trata-se de um quadro irreversível e que traduz respostas das organizações ao alto índice de conectividade nacional. A quinta edição da Pesquisa TIC Governo Eletrônico, publicada em julho de 2022 <sup>25</sup>, mostrou que, em 2021, oito em cada dez órgãos federais dos Três Poderes e do Ministério Público ofereceram serviços via internet aos cidadãos. O levantamento revelou um crescimento de 22% em relação ao dado anterior, que era de 2019. Considerando a realidade dos estados, o acréscimo foi de 14%. O percentual saiu de 31% para 45%. Já em relação à presença estatal nas redes sociais, o levantamento mostrou que 99% dos órgãos federais e 92% dos estaduais possuíam perfis em 2021.

A possibilidade de interação direta com o destinatário da mensagem sem a intermediação dos veículos de imprensa é uma das principais vantagens do uso regular das redes sociais pelos órgãos públicos (Sousa, 2018). É também o que alimenta investimentos públicos nessas estruturas de comunicação e que, ao mesmo tempo, desperta interesse de agentes públicos para a utilização dos espaços para alavancar projetos personalíssimos.

Em 2019, a Corte de Apelação de Nova York acatou pedido de um grupo de usuários da antiga rede social Twitter e proibiu o então presidente Donald Trump de bloquear os internautas que criticavam as posturas do mandatário do país. As alegações da defesa presidencial de que, se tratava de um espaço privado não convenceu os juízes que deram ganho de causa aos eleitores<sup>26</sup>. Além do teor das manifestações feitas na rede social, pesou na decisão o fato de ter ficado provado que o diretor de mídias sociais do governo era também o responsável pela gestão do perfil do presidente, além da página da Casa Branca ter o hábito de direcionar os internautas visitantes para a conta de Trump.

---

<sup>25</sup> Levantamento acerca do nível de conectividade da população, com ênfase na realidade do uso de TIC pelos órgãos de governo. Disponível em: [tic\\_governo\\_eletronico\\_2021\\_livro\\_eletronico.pdf \(cetic.br\)](#). Acesso em: 17 mar. 2024.

<sup>26</sup> Magistrados decidiram que a conta era usada como um foro público, de divulgação institucional e, logo, o presidente não poderia impedir o acesso dos eleitores. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/09/justica-americana-proibe-trump-de-bloquear-seguidores-em-rede-social.ghtml>. Acesso em: 28 fev. 2024.

O fato é mais uma prova inconteste de que as redes sociais se não dominam, integram e se destacam entre as estratégias e os canais oficiais de comunicação dos órgãos públicos. A compreensão verificada nos Estados Unidos foi a de que, do ponto de vista da comunicação, as redes sociais devem ser encaradas como espaços públicos e que, como consequência, devem seguir as mesmas regras desses espaços, incluindo os direitos assegurados aos consumidores de informações disseminadas no universo físico. Dessa constatação, deriva outra, que se conecta com o tema desta dissertação: a obrigação de os agentes públicos não utilizarem o espaço para fazer promoção pessoal, e, sim, como instrumento de transparência e prestação de contas.

Em boa parte dos órgãos públicos, os últimos anos foram marcados pela implementação de estruturas de comunicação voltadas para o formato digital (Duarte, 2007). O movimento que ocorre na esteira de um outro voltado para o mercado, que passou a contar com agências especializadas na produção de conteúdo digital, também inclui uma preocupação com a criação de manuais e guias para orientar o trabalho e o comportamento no ambiente virtual. São exemplos de iniciativas nesse sentido, o *Manual de Uso das Redes Sociais da Presidência da República*, editado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em 2014<sup>27</sup> e o *Manual de Boas Práticas nas Redes Sociais*, do Governo Estadual de Goiás, publicado em 2021.

Ambos os documentos destacam que o objetivo é prestar serviços, enaltecem o caráter institucional da comunicação direcionada às mídias sociais. /o guia da Presidência da República classifica, ainda, o conteúdo em três categorias: institucional, noticioso e de utilidade pública, além de enumerar questões operacionais e técnicas sobre como atuar para ampliar os resultados. O documento trata de aspectos como a forma de fazer a curadoria do conteúdo, regras de compartilhamento e interação com os internautas e, sobretudo, sobre a necessidade de planejamento e de pensamento estratégico na gestão das plataformas.

---

<sup>27</sup> Documento publicado pelo Governo Federal para orientar profissionais de comunicação e agentes públicos sobre o uso das redes sociais. Disponível em: <https://www.gov.br/gestaodeconteudo/pt-br/arquivos/manual-de-redes-sociais-idg.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

### **2.3.3 REDES SOCIAIS ENQUANTO FERRAMENTA DE PROMOÇÃO PESSOAL E SEU CARÁTER ELEITORAL**

Em fevereiro de 2022, uma decisão judicial tomada pela Justiça Federal, em Brasília proibiu o Governo Federal de publicar, nas redes sociais, leia-se perfis institucionais, postagens que, conforme denunciado pelo Ministério Público, configuravam a exaltação da figura do presidente da República, em detrimento da informação.

A sentença proibitiva de promoção de agentes públicos é, no mínimo, indicativo de que entre a preocupação formalizada em documentos, nesse caso o manual de uso, e a prática pode existir uma distância significativa, geradora de violações e fomentadora de privilégios.

O objetivo central desta dissertação reside nesse espaço pantanoso, por vezes subjetivo e extremamente fluido, em que a atuação institucional sintetizada no dever de prestar contas, de ser transparente e, por que não, de interagir com o público, acaba sendo transformada em uma espécie de alibi para que o agente utilize as redes sociais para se projetar eleitoralmente.

Sob o prisma eleitoral, o tema tem sido levado com frequência aos tribunais seja sob o prisma dos gastos com publicidade em períodos eleitorais, seja pela presença recorrente do ocupante do cargo público com pretensões eleitorais nas mensagens postadas e disseminadas, seja em falas ou posturas adotadas por esses agentes no espaço virtual. A jurisprudência que tem se consolidado nas cortes eleitorais e que reproduz ditames da Lei nº 9.504/1997, que trata de condutas vedadas a agentes públicos em períodos eleitorais – vistos de forma estendida e não apenas os da campanha ostensiva – pode ser sintetizada em voto de 2018 do então ministro Admar Gonzaga no sentido de que não é o meio de divulgação que caracteriza a publicidade institucional, mas, sim, o seu conteúdo e o custeio estatal para a sua produção e divulgação.

O posicionamento segue a mesma linha externada anos antes no Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Especial 191.688-1, decorrente de uma ação popular de Porto Alegre, quando o então ministro Menezes Direito destacou em seu voto a regra do art. 37 da Constituição Federal, frisando que não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de

quem está exercendo o cargo público, espriando com recursos orçamentários a sua presença política nos eleitorado.<sup>28</sup>

A multiplicação de casos envolvendo situação que pode configurar desrespeito à vontade manifesta do constituinte, no entanto, prova a necessidade permanente de vigilância da população e dos órgãos de fiscalização para se evitar o desvirtuamento. No início de 2023, postagens da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República foram retiradas do ar depois que parlamentares acionaram a Justiça<sup>29</sup>. O motivo da representação? Os textos usavam o nome do presidente para referir-se ao governo, em contrariedade aos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal. Na época, a Advocacia-Geral da União enviou manifestação à imprensa em que informou a retirada do ar do conteúdo e, ao mesmo tempo, justificou o uso do nome do presidente da República nas mensagens por critérios jornalísticos, incluindo o limite de caracteres para os títulos.

A realidade está repleta de exemplos de agentes públicos que, de forma direta ou por meio dos perfis institucionais ou mesmo em outros canais utilizados para a comunicação institucional, fazem de tudo para se mostrar aos cidadãos/eleitores, indo muito além do preconizado tanto pela Constituição Federal quanto por normas infralegais, no sentido de que há que se prevalecer o interesse público. Para Duarte, a ideia central deve ser o espírito público de forma que o interesse da sociedade preceda o da empresa, da entidade, do governo ou do ator político.

O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade. Nesse trabalho de qualificar a gestão do público, a CP pode ser fundamental para: a. identificar demandas sociais; b. definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada; c. promover e valorizar o interesse público nas instituições; d. qualificar a formulação e implementação de políticas públicas; e. orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente; f. garantir a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das

---

<sup>28</sup> Trecho do voto do ministro Menezes Direito em ação que questionou o uso de recursos públicos em campanha publicitária com o propósito fazer campanha para o então chefe do Executivo municipal.

<sup>29</sup> Reportagem que trata do tema, objeto de representação judicial feita pelo deputado estadual do Rio Grande do Sul Felipe Camozzato. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/executivo-retira-do-ar-postagens-com-expressao-governo-lula-apos-acao-de-deputado/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

políticas e ações públicas; 4 g. atender as necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais em obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público; h. estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária; i. melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público; j. induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos; e k. avaliar a execução das ações de interesse coletivo (Duarte, 2007, p. 3).

Como se vê, as redes sociais são, ou deveriam ser, vistas apenas como um meio pelo qual se faz comunicação pública, de forma que os preceitos e limites estabelecidos para a prática quando feita em espaços tradicionais se aplicam integralmente para o ambiente virtual. Da mesma forma que a transgressão pode configurar um ato improprio ou, no mínimo, uma infração ética.

### **2.3.4 O PAPEL E A RESISTÊNCIA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO CONTROLE DA PROMOÇÃO PESSOAL**

O uso das redes sociais para promoção pessoal fora dos limites legais ou para propaganda eleitoral em desacordo com as normas de regência e a disseminação de conteúdo de teor falso estão entre as justificativas para que se defenda, cada vez com maior número de adeptos, a possibilidade de regulação das redes sociais. No Brasil, a iniciativa mais consistente e atual sobre o tema é o Projeto de Lei nº 2.630, apresentado em meados de 2020 pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania)<sup>30</sup>. Em seu art. 3º, a proposição, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência Digital elenca três objetivos principais:

- I – o fortalecimento do processo democrático, por meio do combate à desinformação e do fomento à diversidade de informações na internet no Brasil;
- II – a busca por maior transparência sobre conteúdos pagos disponibilizados para o usuário;
- III – desencorajar o uso de contas inautênticas para disseminar desinformação nas aplicações de internet.

A proposta inicial trouxe uma espécie de proteção especial para as contas utilizadas por órgãos públicos ao condicionar a retirada de

---

<sup>30</sup> Proposta que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8110634&ts=1697571574911&disposition=inline&\\_gl=1\\*acgw08\\*\\_ga\\*MjEzNzQwODU2MC4xNzAxMDQ3NDY0\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTcwMTEzODIzMC4zLjAuMTcwMTEzODIzMC4wLjAuMA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8110634&ts=1697571574911&disposition=inline&_gl=1*acgw08*_ga*MjEzNzQwODU2MC4xNzAxMDQ3NDY0*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMTEzODIzMC4zLjAuMTcwMTEzODIzMC4wLjAuMA).

qualquer conteúdo a uma prévia notificação do responsável pela publicação. Por outro lado, previu a proibição de que verbas públicas sejam utilizadas para a divulgação de mensagens que possam configurar discursos de ódio e crimes contra o Estado Democrático de Direito (Lei nº 14.197/2021)<sup>31</sup>.

Além disso, com o propósito de resguardar o interesse público das tentações do populismo ou do personalismo, o projeto proíbe que agentes políticos ocupantes de cargo eletivo recebam remuneração de provedores, ou que empregue recursos públicos na criação ou operação de contas particulares em redes sociais, com vistas a separar o uso de recursos públicos do recebimento de receitas privadas.

A tramitação do projeto foi marcada por discussões acaloradas, manifestações divergentes, inclusão e retirada de pauta e até por ameaças. Diversos grupos de pressão atuaram para ora defender, ora impedir a aprovação da matéria. Entre os que discordam da proposta, destacaram-se as chamadas *big tech*, plataformas que têm na circulação de conteúdo e no número de usuários uma das principais fontes de faturamento. Gigantes do setor, caso da Google e da Meta, travaram uma verdadeira guerra midiática e jurídica para impedir a votação do projeto de lei, que acabou sendo retirado de pauta em maio de 2023.

Em uma das ofensivas mais diretas contra a proposta legislativa, em 1º de maio, a Google exibiu na página inicial do buscador uma mensagem contrária à proposta. Instada a remover o conteúdo, a empresa só tomou a providência depois de determinações da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (caráter administrativo) e do Supremo Tribunal Federal (ordem judicial).

No Supremo Tribunal Federal, o ministro Alexandre de Moraes, relator do Inquérito 4781, deu prazo de uma hora para que as companhias Google, Meta (proprietária do Facebook e Instagram), *Spotify* e o site Brasil Paralelo removesses os anúncios, textos e as informações veiculados, propagados e impulsionados com ataques ao projeto de lei. Na oportunidade, foi fixada multa de R\$ 150 mil por hora de descumprimento por cada anúncio. Para o relator, essas condutas poderiam configurar não apenas abuso de poder econômico como

---

<sup>31</sup> Norma que alterou o Código Penal e revogou a antiga Lei de Segurança Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm). Acesso em: 1º fev. 2024.

contribuir de forma ilícita para a disseminação de informações falsas, prática atribuída com frequência às chamadas milícias digitais, grupos que são investigados pelo STF<sup>32</sup>.

Ainda no contexto da discussão do Projeto de Lei nº 2630/2020, na Câmara dos Deputados, o Laboratório de Estudos de Internet e Mídias Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro divulgou um relatório segundo o qual as empresas violaram as próprias normas de conduta para “*tentar impactar a opinião pública e o voto dos parlamentares*”<sup>33</sup>. O documento apontou, por exemplo, o uso irregular da ferramenta de busca do Google para apresentar a quem pesquisava sobre a proposta resultados enviesados, incorretos e que destacavam os posicionamentos contrários à aprovação da regulação.

Após as ordens judiciais e a mobilização social envolvendo o tema, os anúncios foram retirados do ar. Por outro lado, a proposta acabou excluída da pauta legislativa e não retornou pelo menos no período de um ano (maio de 2024) quando o presente texto estava sendo escrito.

### **2.3.5 FACEBOOK E INSTAGRAM: ALÉM DE INTERAÇÃO SOCIAL**

Para onde quer que se olhe e sob qualquer prisma que se considere, é inquestionável o poder das empresas que controlam as redes sociais. Não é absurdo dizer que elas interferem na vida de todas as pessoas, independentemente de onde elas vivam e do que fazem. O poder das chamadas *big tech*, termo usado para designar empresas como Google e Meta, dona do Facebook e do Instagram, cresceu de forma exponencial nos últimos anos sendo a esfera política apenas mais uma das áreas em que essas empresas têm espalhado sua influência. O principal foco é, sem dúvida, econômico.

Em artigo publicado em 2022, cujo eixo é a relação entre democracia, desinformação e relações de poder, Janaina Santin e

---

<sup>32</sup> Íntegra da decisão do ministro Alexandre de Moraes, relator do Inquérito 4781, tomada em 2 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/INQ4781GOOGLE.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

<sup>33</sup> Estudo do NetLab, disponibilizado em abril de 2023, e mencionado nas ações judiciais acerca do tema, bem como nas discussões públicas. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/2cab203d-e44d-423e-b4e9-2a13cf44432e/A%20guerra%20das%20plataformas%20contra%20o%20PL%202630%20-%20NetLab%20UFRJ,%20Abril%202023.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

Rodrigo Dai Pra destacam esse poderio empresarial, alimentado pela difusão da cultura de exaltação à popularidade digital, que tem como recompensa premiações que vão além do caráter do reconhecimento típico de celebridade, os conhecidos influenciadores.

Porém, para as *big techs*, o que interessa é manter o indivíduo conectado e consumindo bens, serviços, informação e conteúdo, nem que para isso seja necessário restringir o seu acesso a uma pluralidade de ideias que, por talvez não se enquadrarem com as suas preferências, podem vir a fazer com que o indivíduo desvie sua atenção para outra coisa que não aquela rede social. Trata-se de uma nova maneira de uniformizar pensamentos e coibir dissensos, onde “a seleção de conteúdo a partir de sua ‘viralização’ tende a favorecer uma diversidade pobre de temáticas em vez de um pluralismo positivo e democratizante”, que também contribui para disseminação de fake News (Santin; Dai Pra, 2022, p. 3).

Os autores tratam de forma especial o poderio do Facebook, uma das redes da *big tech* Meta, não apenas pelo alcance dessa plataforma, mas também por essa empresa controlar outras gigantes do setor, como o Instagram (objeto do presente trabalho) e o WhatsApp, cujo alcance e a influência, inclusive em matéria eleitoral no Brasil, dispensam detalhamento e têm sido objeto de estudos nos últimos anos, como será tratado adiante.

No livro *Big Tech: A ascensão dos dados e a morte da política*, Claudio Marcondes reúne textos escritos por Evgeny Morozov, entre 2013 e 2018, sobre a influência das maiores empresas de tecnologia na realidade mundial. O escritor búlgaro é uma das maiores referências mundiais no tema, uma vez que tem produzido reflexões profundas quanto aos tentáculos dessas companhias e seus efeitos deletérios na economia, na comunicação e, como consequência, na geopolítica mundial. A obra – que deveria ser leitura obrigatória para quem se propõe a analisar como a tecnologia tem influenciado o mundo atual – apresenta uma série de reflexões acerca das armadilhas criadas pelo que Morozov chama genericamente de Vale do Silício, em alusão ao local das sedes dessas empresas.

Nos textos, o autor constrói uma consistente narrativa para explicar como o modelo de negócios das empresas Uber, Google e Airbnb foi moldado e avança de forma rápida e articulada sem que haja uma resposta da sociedade ou mesmo dos Estados. Ao contrário, o que se percebe a partir de uma leitura detida do texto é que o mundo

passou anos como se estivesse embevecido e até extasiado com a descoberta de tudo o que a internet e seus subprodutos são capazes de proporcionar, de forma que foram inexistentes ou raras as reflexões necessárias sobre seus efeitos deletérios para os mercados, os comportamentos e até à própria vida humana.

Nas últimas décadas, a nossa capacidade de estabelecer conexões entre máquinas e arranjos coletivos praticamente se atrofiou. Desconfio que isso tenha acontecido porque presumimos que tais máquinas venham do 'ciberespaço', que pertençam ao mundo on-line ou digital. Em outras palavras, que nos foram concedidas pela 'divindade' da internet. E a internet, como sempre nos diz o Vale do Silício, é o futuro. Então, opor-se a essas máquinas é opor-se ao próprio futuro (Morozov, 2018, p. 42).

A metáfora usada por Morozov de que as *big tech* estão construindo “cercas de arame farpado invisíveis” em torno das pessoas ilustra o tamanho do problema. A obra detalha fenômenos como a já conhecida vigilância do comportamento das pessoas para entregar anúncios de produtos que respondam não apenas às necessidades, mas, sobretudo aos desejos do cidadão consumidor como outros também relacionados à coleta e armazenagem de dados pessoais.

Tem-se uma construção elaborada de forma que ainda que tenham as próprias informações usadas como mercadoria alheia, e paguem um preço cada vez mais alto pela própria privacidade, as pessoas têm, coletivamente, a sensação de liberdade intensa ricamente ofertada pelo conglomerado de serviços disponibilizados como instrumento que permite a elas se livrar do sistema com suas anomalias e incompetências.

De forma cumulativa, pontua o autor, o *Vale do Silício* minou a capacidade de desconfiança das pessoas em relação ao cardápio de novidades tecnológicas oferecidas diariamente de forma desafiadora e insinuadora. Para o autor, “*não resta quase nenhuma interação social, econômica ou política que o Vale do Silício não tenha se empenhado em romper*”. Como vantagem adicional, fica praticamente impossível resistir ou enfrentar gigantes empresariais, quando estes produzem de forma eficiente uma espécie de bem-estar privatizado, cujas consequências abarcam de forma irremediável todas as esferas da vida das pessoas.

Some-se a esse estado de coisas, a Inteligência Artificial, cujo crescimento e alcance são maiores a cada dia e que traz como diferencial difícil de ser enfrentado a promessa de facilidades na resolução de problemas das mais diversas ordens, e a oferta de valorosos serviços gratuitos: a internet das coisas que alimenta a cobiça e o desejo das pessoas. O que não nos damos conta é que usufruir desses “benefícios” significa oferecer a essas empresas o que elas mais querem: dados e informações do nosso cotidiano.

E, quanto mais dados são introduzidos no sistema, mais precisas são as previsões. Desde educação a seguros, passando pelo uso de energia aos serviços bancários, setores inteiros e áreas da sociedade são transformados pela inteligência artificial. E uma vez que os mais recentes avanços em IA estão associados a 1) um grande volume de dados coletados; e 2) milhões de pessoas que, ao fazerem outras coisas, acabam treinando o sistema para que fique mais inteligente, é evidente que os únicos agentes capazes de conduzir essas transformações são as grandes empresas de tecnologia (Morozov, 2018, p. 151).

Essa compreensão dos interesses mercadológicos das plataformas e de como o ser humano se tornou uma presa fácil aos seus mecanismos aparece de forma consistente e esclarecedora no artigo *Algoritmos, engajamento, redes sociais e educação*<sup>34</sup>, do professor Rodrigo Otávio dos Santos, publicado em 2024 pela editora da Universidade Estadual de Maringá. O texto, cujo objeto principal é a forma como as tecnologias e, de forma especial, as redes sociais impactam a educação, apresenta conceitos de autores variados. De forma consistente, expõe a interpretação no sentido de que quando se oferecem de forma gratuita serviços variados nas redes sociais, o que se tem é um movimento estruturado das plataformas que tratam essa pessoa, o consumidor, como o produtor.

A pessoa acha que está sendo beneficiada, enquanto vira mercadoria para as *big tech*. Por produto, leia-se dados pessoais, preferências. Não à toa, um número expressivo de estudiosos afirma que os algoritmos sabem mais de nós do que nós mesmos, o que é possível graças ao chamado engajamento (tempo que ficamos

---

<sup>34</sup> Artigo *Algoritmos, engajamento, redes sociais e educação*, do professor Rodrigo Otavio dos Santos. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S2178-52012022000100208&script=sci\\_arttext](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S2178-52012022000100208&script=sci_arttext). Acesso em: 9 jun. 2024.

conectados nas redes) e aos celulares do tipo smartphones que derrubaram limitações a esse acesso prolongado.

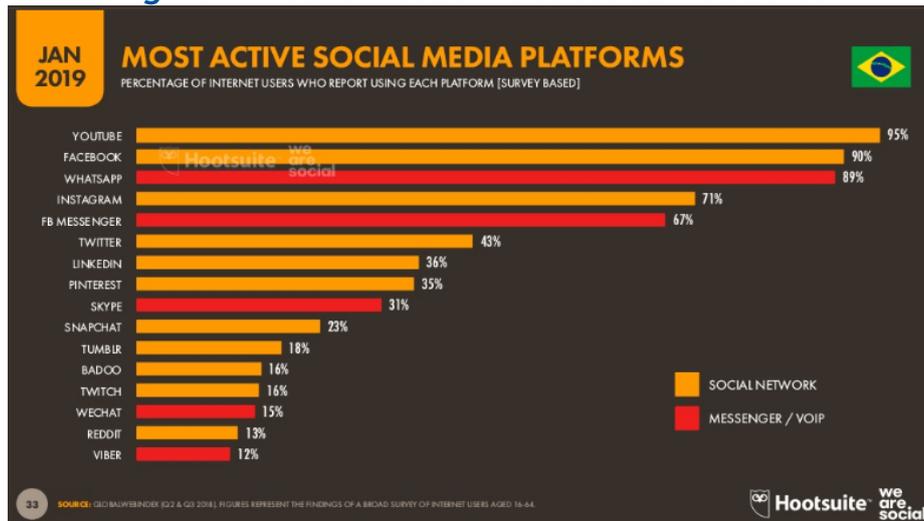
O julgamento arbitrário, a caixa preta indecifrável, a não neutralidade da web, a supremacia de apenas umas poucas possibilidades, a tela opaca do computador, a disseminação de aparelhos móveis e conectados em todos os períodos do dia, a submissão perante a máquina, o engajamento forçado, a má qualidade das informações, o caráter extremamente capitalista das respostas, entre outros problemas são enfrentados diariamente por professores por todo o Brasil (Santos, p. 10).

De volta ao tema central da presente pesquisa, que é compreender o comportamento de agentes públicos com pretensão eleitoral nas redes sociais, é importante destacar que em 2019, período inicial da pesquisa, 66% da população seria ativa nas redes sociais, conforme dados de estudo da We Are Social, em conjunto com a Hootsuite.<sup>35</sup> Àquela altura, o Brasil tinha 140 milhões de pessoas conectadas às redes sociais e com um crescimento projetado de 10 milhões de novos usuários por ano. Em segundo lugar na lista de preferências estava o Facebook, com 90% dos entrevistados afirmando que acessavam regularmente a rede. Ainda de acordo com o levantamento, o Brasil era o terceiro país mais ativo no Facebook no mundo. O Instagram, em absoluto crescimento naquele momento, ocupava a quarta colocação, tendo sido apontado por 71% dos entrevistados.

---

<sup>35</sup> Estudo que mostrou o *ranking* do uso de redes sociais no Brasil, disponível em: <https://rockcontent.com/br/blog/redes-sociais-mais-usadas-no-brasil/>. Acesso em: 21 maio 2024.

**Figura 1 – Plataformas de mídias sociais mais ativas**



Fonte: We Are Social, em conjunto com a Hootsuite.

A reação das *big tech* escancarada em 2023 para impedir a aprovação do Projeto de Lei nº 2.630/2020, conforme já explicitado nessa dissertação, foi uma inequívoca prova não apenas da relevância do tema, como da necessidade de que o tratamento dado às redes sociais deve ser multidisciplinar e abrangente. Por óbvio, essa abrangência abarca os aspectos próprios da comunicação, da forma de se adquirir conhecimentos e dos seus efeitos no processo eleitoral, e conseqüentemente, na democracia.

### 2.3.6 ESTUDOS ACADÊMICOS DE REFERÊNCIA

Ao longo da pesquisa, dezenas de textos, análises e estudos acerca de como as plataformas e, de forma mais específica, a internet têm influenciado a realidade. Essa busca por informações decorre sobretudo da compreensão que tem sido externada de forma mais consistente por estudiosos de que não se trata apenas de liberdade de expressão ou de formas de comunicação, mas de um novo jeito de buscar conhecimento, de influenciar pessoas e de ganhar dinheiro. São muitos os pesquisadores que se debruçaram sobre o tema nos últimos anos, com enfoques e objetivos variados. Três desses trabalhos foram considerados de forma mais aprofundada pela presente pesquisa, conforme explicitado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Estudos Acadêmicos De Referência

Título do trabalho/ autores	Tipo	Palavras-chave	Corpus da Pesquisa/período
<p>CHALITA, Tony Ferreira de Carvalho Isaac. A Comunicação dos chefes do Poder Executivo em Tempos de Rede Social: transparência administrativa ou promoção pessoal? 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.</p>	<p>Dissertação de Mestrado em Direito</p>	<p>Comunicação, redes sociais, agentes políticos, publicidade institucional, transparência administrativa</p>	<p>Análise bibliográfica e documental e exploratória tendo como referência precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo</p>
<p>MASSUCHIN, Michele Goulart; SILVA, Luana Fonseca. Campanha permanente nas redes sociais digitais: um estudo de caso da análise da fanpage do governador Flávio Dino, no Brasil. Revista Internacional de Relaciones Públicas, v. 9, n. 17, p. 229-248, 2019.</p>	<p>Estudo de caso</p>	<p>Campanha permanente, redes sociais, comunicação política</p>	<p>Postagens feitas pelo então governador do Maranhão, Flávio Dino, na sua página do Facebook, nos três primeiros meses de 2018, ano em que disputou e venceu a eleição no estado</p>
<p><b>MONTESSO JÚNIOR, José</b></p>	<p>Dissertação de Mestrado</p>	<p>Interfaces socioestatais,</p>	<p>Postagens feitas por 16 prefeituras da</p>

<p><b>Aginaldo. Comunicação pública nas plataformas de mídias sociais: apropriação, atuação e impacto da utilização do Facebook e Instagram pelas prefeituras da microrregião de Varginha-MG. 2023. 150 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – Profiap) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2023.</b></p>		<p>comunicação pública, plataformas de mídias sociais, microrregião de Varginha-MG</p>	<p>microrregião selecionada no período de 1º de outubro a 31 de dezembro de 2021 nas redes Facebook e Instagram</p>
---	--	--	---

Fonte: Elaboração própria (2024)

As escolhas decorreram da percepção de que os estudos são complementares e oferecem respostas para importantes questões envolvendo o tema, a saber: apresentam dados irrefutáveis de que o uso de redes sociais é imprescindível para a comunicação institucional; trazem reflexões importantes acerca de como agentes públicos podem prescindir de veículos tradicionais de imprensa no relacionamento com a sociedade/eleitores e ainda mostram como os tribunais têm conduzido casos em que ocupantes de cargos públicos são denunciados por desrespeitarem o princípio da impessoalidade na esfera da comunicação.

De forma adicional, cabe consignar que os estudos ora mencionados contribuem para consolidar importantes conceitos acerca da comunicação enquanto política pública, bem como a sua importância não apenas para a relação do Estado com a sociedade, mas também para a própria construção do tecido social. Embora os três tratem de comunicação como tema macro e o uso de avanços tecnológicos representado pelas redes sociais como fio condutor, todos têm como foco o uso dessas redes no ambiente público, destacando a



forma como agentes do Estado, que detinham de forma temporária a prerrogativa de agir em nome e para a população.





3

## 3

## DESENHO DA PESQUISA

## 3.1 OBJETO DA PESQUISA: BREVE APRESENTAÇÃO

Conforme já mencionado, a presente pesquisa tem como foco o comportamento de nove agentes públicos que mantêm atuação político-eleitoral no âmbito do Distrito Federal nas redes sociais Facebook e Instagram, em dois períodos preestabelecidos. Em comum, eles ocuparam cargos comissionados de secretários de Estado no período de 2019 a 2022, ano em que se candidataram a cargos de deputados distritais e federais por essa unidade da Federação.

Com o propósito de compreender se o comportamento virtual se altera de forma perceptível dependendo do espectro político ou viés ideológico da pessoa, e para permitir que o leitor da dissertação possa conhecer um pouco mais dos agentes pesquisados, o tópico a seguir traz uma breve apresentação dos respectivos perfis, seguido de uma tabela que consolida os dados. Para a elaboração desse resumo, foram utilizadas informações disponibilizadas pelos próprios agentes em suas contas oficiais e ainda material produzido e divulgado pelos partidos políticos e pela imprensa regional. A disposição dos perfis seguiu a ordem alfabética.

**Quadro 2 – Agentes analisados, secretarias ocupadas e votação obtida em 2022**

Nome	Partido	Votação	Situação cargo disputado	Pasta ocupada no GDF
Aldemário Araújo	Rede	1.160	Não eleito distrital	Controladoria-Geral do Distrito Federal
Ericka Filippelli	PTB	4.734	Não eleita distrital	Mulher
Gilvan Máximo	Republicanos	20.923	Eleito federal	Ciência e Tecnologia
Jane Klébia	Agir	19.006	Eleita distrital	Política para Crianças,

				Adolescentes e Juventude
Joaquim Roriz Neto	PL	21.075	Eleito distrital	Parceria Comunitárias e Voluntariado
Martins Machado	Republicanos	31.993	Eleito distrital	Família
Paulo Roriz	PTB	3.335	não eleito distrital	Entorno
Roosevelt Vilela	PL	20.223	Eleito distrital	Cidades
Vanessa Mendonça	MDB	2.079	não eleita distrital	Turismo

Fonte: Elaboração própria (2024).

- 1. Aldemário Araújo – Formado em Direito, é servidor público e professor universitário. Desde 1993, é procurador da Fazenda Nacional. A vinculação política é de tendência à esquerda, tendo sido filiado ao Psol, partido pelo qual disputou o cargo de senador pelo Distrito Federal em 2014. Posteriormente migrou para a Rede Sustentabilidade, legenda pela qual se candidatou em 2022, mas não se elegeu. Na oportunidade, obteve 1.160 votos. Como secretário, ocupou a pasta da Controladoria-Geral do Distrito Federal.**

**Postagens localizadas no período analisado.**
- 2. Ericka Filipelli – É publicitária, mas tem atuação no universo político há quase uma década. É nora de Tadeu Filipelli, que já foi vice-governador do DF, de quem se distanciou em 2022 na candidatura para deputada distrital. Foi a segunda vez que tentou se eleger para o cargo. Em 2018, concorreu pelo MDB. Já em 2022, estava filiada ao PDT. Antes da primeira disputa eleitoral, foi subsecretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas para Mulheres no governo do presidente Michel Temer. Esteve à frente da Secretaria da Mulher no GDF durante boa parte do primeiro mandato do governador Ibaneis Rocha. Deixou o posto em meados de 2022 no processo de desincompatibilização.**

**Postagens localizadas no período analisado.**

- 3. Gilvan Máximo – Eleito pelo Republicanos, o político já foi filiado ao PRB. É tido como aliado do presidente da Câmara, Arthur Lira. Defende pautas ligadas à área de tecnologia, pasta que ocupou como secretário distrital. Entre as propostas apresentadas na Câmara dos Deputados estão a criação do Dia Nacional do Síndico – que foi retirada pelo próprio autor, e indicação para incluir a possibilidade de auxílio moradia a bombeiros e militares do Distrito Federal. Em 2023, teve o nome envolvido no caso que ficou conhecido como Kit robótica.**

**Postagens localizadas no período analisado.**
- 4. Jane Klébia – Dra. Jane – É delegada da polícia civil, enfermeira e professora. Ocupou a Secretaria de Política para Crianças, Adolescentes e Juventude. Nas eleições de 2022, disputou o cargo pelo Agir, uma das legendas que apoiaram o então governador na disputa pela reeleição. A legenda é o nome atual de um partido que se apresenta de centro-direita. Surgiu no início dos anos de 1990 como Partido da Juventude, posteriormente foi o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e, no início dos anos 2000, foi chamado de Partido Trabalhista Cristão (PTC). Em junho de 2023, no entanto, a parlamentar trocou a legenda pelo MDB. Em 2018, quando disputou o cargo de deputada distrital pela primeira vez, ficou na suplência.**
- 5. Joaquim Roriz Neto – É cientista político de formação. Ocupa o cargo pela primeira vez, sendo o deputado distrital mais novo. Na biografia disponibilizada pela Câmara Distrital, a primeira informação é a de que o político é neto de Joaquim Roriz, que foi governador do DF, deputado e senador. O nome do avô apareceu de forma significativa na campanha e segue mesmo em entrevistas concedidas após a eleição<sup>36</sup>. Em fevereiro de 2024, assumiu a liderança do seu partido, o PL, na câmara Distrital, onde também ocupa os postos de corregedor e procurador da Procuradoria Especial em Defesa dos Direitos da Juventude. Como secretário, atuou na pasta de Parceria Comunitárias e**

---

<sup>36</sup> Entrevista concedida pelo deputado distrital Joaquim Roriz Neto. Disponível em: <https://jornalcapitalfederal.com.br/2024/03/22/deputado-joaquim-roriz-neto-rumo-ao-topo-da-politica-do-df/>. Acesso em: 18 maio 2024.

**Voluntariado.** Em março de 2022, quando deixou o cargo, o posto passou a ser ocupado pela esposa, Claryssa Nayara Alves Roriz, mais conhecida como Clara Roriz.

- 6. Martins Machado – É radialista e se apresenta como evangélico e de direita. Está no segundo mandato, tendo sido, em 2018, o mais votado. Entre as propostas apresentadas está a de trocar o nome de uma estação de metrô da cidade para Solo Sagrado, em referência à igreja da qual é pastor. Acabou desistindo da ideia sob o argumento de que o custo seria alto. O parlamentar já se apresentou como defensor do ex-presidente Jair Bolsonaro. Durante praticamente todo o primeiro mandato, esteve afastado para ocupar o cargo de secretário da Família. Retornou ao Legislativo em meados de 2022, no processo de desincompatibilização.**
  
- 7. Paulo Roriz – Empresário e sobrinho de Joaquim Roriz, Paulo Roriz é atuante na política do Distrito Federal há pelo menos duas décadas. A primeira eleição ocorreu em 2006. Foi deputado distrital por dois mandatos e tentou, em 2018, uma vaga para deputado federal, tendo sido derrotado, assim como em 2022 quando, filiado ao PTB, também não teve êxito na disputa. O histórico político inclui passagens pelos seguintes partidos: PFL, DEM, PP, PSDB, MDB e PTB. Integrou as equipes de governo de José Roberto Arruda (DEM), Agnelo Queiróz (PT) e Ibaneis Rocha (MDB), na pasta de Secretária do Entorno. Em 2010, quando era filiado ao DEM e ocupava uma vaga na Câmara Distrital, o político se envolveu em uma polêmica com estudantes que ocuparam as galerias da casa para protestar contra o escândalo que ficou conhecido como Mensalão do DEM ou Caixa de Pandora.<sup>37</sup>**
  
- 8. Roosevelt Vilela – Subtenente do Corpo de Bombeiros, é um dos parlamentares do PL na Câmara Distrital. Foi secretário de Cidades e atuou ainda como administrador regional de**

---

<sup>37</sup> Reportagem publicada à época da confusão ocorreu no plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/10/secretario-e-exonerado-do-cargo-apos-fazer-criticas-ao-gdf.html>. Acesso em: 18 maio 2024.

Candangolândia, Núcleo Bandeirantes e Park Way. Apresenta-se como defensor da família e da segurança pública. Antes do PL, foi filiado ao PSL e ao PSB, legendas com espectros ideológicos diversos. Antes de ter sido eleito pela primeira vez em 2018, já havia perdido as disputas de 2010 e 2014. Em 2023 integrou a chamada bancada contra o aborto e em resposta à inclusão do tema na pauta do Supremo Tribunal Federal, pela então presidente da Corte, a ministra Rosa Weber.<sup>38</sup>

9. **Vanessa Mendonça – Formada em economia e publicidade, a secretária de Turismo no primeiro governo de Ibaneis Rocha, é filiada ao MDB. Antes de integrar a equipe do GDF, foi diretora do Ministério do Turismo no governo de Jair Bolsonaro. Em 2022, pouco depois de deixar a pasta para concorrer ao cargo de deputada, envolveu-se em uma polêmica quando os veículos dos servidores, que estavam estacionados próximos ao prédio e no estacionamento interno da secretaria foram adesivados com propaganda da então pré-candidata, sem o conhecimento ou a anuência dos respectivos donos. Na época, ela alegou desconhecer o fato.<sup>39</sup> Após a derrota nas urnas, não foram localizadas novas atuações de caráter político eleitoral da ex-secretária.**

### 3.2 EXECUTIVO DE COALIZÃO

Em janeiro de 2019, ao tomar posse como governador do Distrito Federal para o exercício do primeiro mandato, o governador Ibaneis Rocha anunciou 30 secretários de Estado para pastas cujas nomenclaturas e áreas de atuação não diferem de forma significativa dos modelos adotados como regra em todo o país. Outra característica que torna a composição do governo distrital parecida com outras que se repetem em todo o país, sobretudo nos tempos atuais, é a

---

<sup>38</sup> Entrevista publicada pelo jornal Correio Braziliense em que o parlamentar se mostra contrário à descriminalização do aborto. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2023/09/5128720-deputado-roosevelt-vilela-defende-visao-conservadora-quanto-ao-aborto.html>. Acesso em: 18 maio 2024.

<sup>39</sup> Reportagem acerca do fato que teria ocorrido após a desincompatibilização da secretária de Turismo Vanessa Mendonça. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/adesivo-de-ex-secretaria-candidata-colado-em-carros-revolta-servidores>. Acesso em: 18 maio 2024.

diversidade de legendas representadas na base de sustentação de candidaturas e de governos.

Eleito pela coligação Pra Fazer a Diferença, que tinha como integrantes cinco legendas, MDB, Avante, PP, PSL e PPL, Ibaneis recebeu apoio oficial de 18 partidos na disputa. Ao assumir o cargo, 14 dos deputados distritais eleitos diziam ter disposição de apoiar o governo.<sup>40</sup> O quadro traduz para o DF o “presidencialismo de coalizão” cunhado há mais de três décadas por Sérgio Abranches (1988) e que traduz o desenho e as dificuldades de se governar com parceiros de espectros ideológicos tão diversos.

Como a presente dissertação não tem como foco a arquitetura dos governos estabelecidos, não é necessário aprofundar-se na composição do governo de Ibaneis naquele início de 2019, optando-se por jogar luz ao perfil ideológico dos nove agentes públicos cujos perfis criados e mantidos nas redes sociais Facebook e Instagram foram analisados. Nesse pequeno grupo de secretários, que representa menos de um terço do total de ocupantes nesse cargo(30), estão representadas seis legendas: MDB – partido do governador –, PL, PTB, Agir, Rede e Republicanos.

Uma consideração importante acerca do quadro das legendas às quais eram ou estavam filiados os agentes públicos no período analisado refere-se ao fato de que a maioria apoiou o candidato Jair Bolsonaro, então no PSL. Com exceção da Rede, que no segundo turno esteve ao lado do petista Fernando Haddad, os demais defenderam o candidato que acabou sendo eleito. Essa informação se torna relevante para o presente trabalho ao se considerar o fato de diversos estudos acadêmicos terem apontado de forma consistente a preferência e o peso das redes sociais para a vitória de Bolsonaro e de diversos candidatos do seu grupo político.

Em seu livro, *O Brasil dobrou à direita*, o cientista político Jairo Nicolao (2018) discorre sobre o peso das redes sociais para a votação do candidato vitorioso em detrimento das fontes tradicionais de campanha. Bolsonaro contou com 0,7% dos recursos declarados pelos partidos para financiar a campanha no primeiro turno e 1,1% do tempo

---

<sup>40</sup> Reportagem do site Metrôpoles do período de transição que reflete o apoio prometido ao então governador eleito pelas legendas representadas na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/ibaneis-vai-iniciar-governo-com-base-forte-na-camara-legislativa>. Acesso em: 19 maio 2024.

e da propaganda eleitoral no Rádio e na TV. Em contrapartida, usou em larga escala as redes sociais incluindo Facebook e Instagram. Nesse caso, é importante ressaltar que serviços de mensageria, leia-se WhatsApp e Telegram, também foram usados de forma intensa, tendo sido, inclusive, objeto de questionamentos judiciais.<sup>41</sup>

Logo, não seria desarrazoado entender que, assim como o candidato que apoiaram para presidente, essas pessoas apostaram nas redes sociais como instrumento fundamental para chegar até o eleitor. Importante também destacar o aspecto temporal nesse caso. Os nove agentes analisados neste trabalho assumiram os cargos logo após a vitória de Jair Bolsonaro e em um momento em que, do ponto de vista das análises eleitorais – naturais após o término de qualquer pleito – um dos assuntos recorrentes era exatamente as redes sociais como diferencial para a disputa. Foram vários os estudos acadêmicos voltados a esse tema nos anos de 2019 e 2020, seja com o objetivo de compreender o fenômeno, seja para expor situações que configuram práticas ilícitas ou condutas vedadas pela legislação eleitoral.

Ao refletir sobre o assunto – as eleições brasileiras –, Morozov (2018, p. 11) chama atenção para o custo a ser cobrado das sociedades em decorrência do modelo de negócios das plataformas. Um custo que tem reflexos eleitorais e que está em grande medida ancorado no fato de que parcela muito significativa da população se recusa a enxergar as redes sociais como agentes políticos, preferindo, em vez disso, exaltar o seu papel de instrumentalidade apenas, e seu viés libertador tão propalado por quem descobriu as potencialidades desse aspecto.

Nesse sentido, embora não seja esse o enfoque da presente dissertação, é importante mencionar um aspecto desafiador do uso de plataformas e que, no Brasil, é objeto de embates sociais, políticos e jurídicos: a disseminação de notícias falsas, ou simplesmente a desinformação. Trata-se de um fenômeno que evidentemente não se restringe à frente eleitoral, mas guarda relação estreita com esses momentos da política em que a interação entre partidos e candidatos com o eleitor é intensa. É preciso repetir que aos modelos de negócio das plataformas interessa a disseminação, o alcance (viralização) e não a veracidade do conteúdo das mensagens.

---

<sup>41</sup> Reportagem sobre a disseminação de mensagens via WhatsApp nas eleições de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>. Acesso em: 19 maio 2024.

Caso não encontremos formas de controlar essas infraestruturas, as democracias se afogarão em um tsunami de demagogia digital, esta, a fonte mais provável de conteúdos virais: o ódio, infelizmente vende mais que a solidariedade. É difícil, portanto, que exista uma tarefa mais urgente do que a de imaginar um mundo altamente tecnológico mas, ao mesmo tempo, livre da influência perniciosa da Big Tech. Uma tarefa intimidadora que, se deixada de lado, ainda causará muitos danos à cultura democrática (Morozov, 2018, p. 12).

Esta dissertação se assenta e, de certa forma, traduz uma das preocupações com os riscos que o uso das ferramentas disponibilizadas pelas *big tech* representam ao modelo político democrático, fenômeno externado cada vez com maior frequência em estudos acadêmicos. É indiscutível que a) a cultura democrática passa necessariamente pelo equilíbrio nas disputas eleitorais; b) esse equilíbrio envolve, entre outros fatores, a igualdade de oportunidades; e c) o exercício de cargos públicos de forma personalíssima, inclusive nas divulgações institucionais, afeta a isonomia entre concorrentes.

O hábito/a estratégia de fazer uso frequente (em muitos casos, diário) das redes sociais como vitrine para divulgações de natureza diversas é uma realidade contra a qual parece impossível lutar ou relegar a uma questão social menor. Logo, é preciso reconhecer que a intenção eleitoral é apenas um dos muitos propósitos que alimentam o comportamento de milhares de pessoas, muitos chamados de *influencers* em substituição aos chamados formadores de opinião, que tradicionalmente eram reconhecidos por terem notório saber na área de atuação, sendo referências sobre determinada temática.

Um estudo divulgado em 2022 pela empresa Nielsen Media Research apontou que o país tinha alcançado a marca de 500 mil influenciadores digitais com mais de 10 mil seguidores, número equivalente à quantidade de médicos (502 mil à época) e superior ao de engenheiros, que era de 455 mil de acordo com dados oficiais<sup>42</sup>. Para a maior parte dessas pessoas, o objetivo da exposição é financeiro e considera os valores astronômicos decorrentes do fenômeno da monetização. São pessoas que se consolidam nesse novo mercado, dada a capacidade que têm de gerar compartilhamentos pela

---

<sup>42</sup> Matéria jornalística publicada no jornal Correio Braziliense sobre estudo que revelou o crescimento no número de influenciadores digitais no país. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/trabalho-e-formacao/2022/09/5031213-legiao-de-influenciadores-digitais-cresce-no-brasil.html>. Acesso em: 24 maio 2024.

identificação com um determinado público a partir de um processo avaliativo da realidade.

Mas é fato também que alguns desses *influencers* se tornaram políticos e que parte deles hoje ocupa cargos eletivos. E que nessa nova condição mantêm os hábitos nas redes. Também tem se tornado um fato quase inconteste que, até mesmo, os políticos que não alcançaram a condição de agente público por meio das redes sociais, sabem que já não é possível prescindir desse espaço.

A pesquisa foi realizada a partir da análise do comportamento em duas redes sociais de nove ocupantes de cargos públicos que figuram entre os mais importantes no âmbito do Distrito Federal, o de secretários de Estado. O propósito foi identificar características dessas postagens que, contrastadas com os princípios constitucionais e legais, podem revelar distorções ao dever de impessoalidade exigido dos ocupantes de cargos públicos.

### **3.3 COLETA E ANÁLISE DAS MENSAGENS**

Conforme anteriormente mencionado, a presente pesquisa tem base exploratória e caráter de análise de conteúdo. A escolha do método deve-se ao fato deste ter sido considerado o mais aderente aos propósitos do trabalho, como o de identificar e reconhecer comportamento que relaciona a pretensão eleitoral dos agentes públicos com a utilização estratégica das redes sociais, no caso o Facebook e o Instagram (Sampaio; Lycarião, 2021).

Uma vez definida a base de informações que seriam analisadas, qual seja: as postagens feitas pelos nove agentes públicos em suas respectivas contas pessoais e institucionais das secretarias em que atuaram nos períodos estabelecidos (1º de janeiro a 5 de fevereiro de 2019 e 5 a de julho a 5 de agosto de 2022), foi elaborado um desenho da pesquisa, incluindo o estabelecimento das categorias a serem analisadas e as informações que fariam parte do *corpus* do trabalho. Para ampliar a segurança dessa etapa do processo, uma empresa de atuação de comunicação digital foi contratada para coletar os dados. A tarefa foi executada no período entre 1º e 20 de março de 2024, sendo o material entregue em tabelas de Excel.

O material recebido – e que integra o anexo desta dissertação – é composto majoritariamente de mensagens postadas nos perfis

peçoais, visto que, nos períodos analisados, foram verificadas postagens nos perfis institucionais apenas na Controladoria-Geral do Distrito Federal. De forma complementar, foram coletadas postagens das contas institucionais realizadas em períodos posteriores, mas que se enquadram no critério de a referida pasta estar sob a chefia dos agentes que são objeto da pesquisa. O objetivo foi robustecer o *corpus* da análise.

Em relação ao segundo período preestabelecido para a pesquisa, verificou-se que em função da interpretação dada ao regramento eleitoral vigente por meio de Instrução Normativa<sup>43</sup>, as pastas suspenderam as publicações. Conforme será detalhado adiante, tais limitações não impediram a realização de uma análise consistente da situação proposta. Ao todo, foram analisadas 96 postagens de contas institucionais do Instagram das Secretarias da Mulher, do Turismo, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, bem como das Secretarias de Ciência e Tecnologia e de Atendimento à Comunidade.

Conforme desenho prévio e solicitação apresentada à empresa, foram coletadas as seguintes informações das mensagens: data da publicação, plataforma, conteúdo da mensagem, incluindo texto, vídeo e outros recursos, além de dados que ilustram o chamado engajamento da mensagem, que são as curtidas, os comentários e os compartilhamentos.

Para viabilizar a classificação e análise dos dados foram utilizadas ferramentas tecnológicas e softwares como o *Tableau* e o *Wordcloud*, no caso da elaboração das nuvens de palavras. O *Tableau Public* é uma ferramenta gratuita e poderosa para a criação de visualizações interativas de dados, amplamente utilizada na análise e apresentação de resultados de pesquisa. Com uma interface intuitiva e recursos robustos, o *Tableau Public* permite aos usuários importar uma variedade de fontes de dados, incluindo planilhas Excel, arquivos CSV e bancos de dados on-line.

Uma vez importados, os dados podem ser transformados em gráficos, mapas e *dashboards* interativos que facilitam a interpretação

---

<sup>43</sup> Instrução Normativa nº 4, de 1º de junho de 2022, que trata da restrição da publicidade no âmbito dos órgãos do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/23b43c59091b43ac864b9ef9804a1227/Instru\\_o\\_Normativa\\_4\\_01\\_06\\_2022.html#:~:text=INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2004%2C%20DE,meses%20que%20antecedem%20a%20elei%C3%A7%C3%A3o](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/23b43c59091b43ac864b9ef9804a1227/Instru_o_Normativa_4_01_06_2022.html#:~:text=INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2004%2C%20DE,meses%20que%20antecedem%20a%20elei%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 6 jun. 2024.

e a comunicação das descobertas da pesquisa. A ferramenta oferece diversas opções de personalização, permitindo ajustar cores, fontes, tipos de gráficos e *layouts* para criar visualizações que são não apenas informativas, mas também visualmente atraentes.

O uso do *Tableau Public* em pesquisas acadêmicas proporciona uma série de benefícios. Sua capacidade de criar visualizações interativas permite aos pesquisadores explorar os dados de maneira dinâmica, identificando padrões, tendências e anomalias que podem não ser evidentes em tabelas estáticas.

Por essas características, a ferramenta é reconhecida por permitir avanços significativos na análise de conteúdo, ampliando a precisão das constatações, além de agilizar o processo de análise. Com a utilização do *Tableau*, foi possível consolidar informações como os períodos de mais postagens, e extrair dados relacionados a comportamentos a partir da classificação de cada mensagem nas categorias preestabelecidas.

A estratégia norteadora do trabalho seguiu uma estrutura proposta por Bardin (1979), para quem a análise de conteúdo deve cumprir três etapas: análise prévia, a exploração do material e o tratamento dos dados, sendo essas etapas condições para a geração do resultado esperado e que traduza de forma adequada o teor da base de informações. O material coletado das redes sociais foi importado para o programa *Excel*, bem como desdobrado e separado em tabelas referentes a cada um dos agentes públicos, às plataformas, analisadas (Facebook e Instagram) e às classificações definidas.

Uma vez alimentado o sistema, passou-se à etapa da exploração dos dados, com a utilização das funcionalidades do próprio *Excel* e das demais ferramentas listadas, conforme as seis classificações preestabelecidas e que estão refletidas a seguir.

Quadro 3 – Classificação aplicadas às postagens analisadas		
Número	Categorias	Desdobramentos
1	Formato	<ul style="list-style-type: none"> <li>* foto</li> <li>* texto</li> <li>* vídeo</li> <li>* infográfico</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>* transmissão ao vivo</li> <li>* outros</li> </ul>
2	Tema	<ul style="list-style-type: none"> <li>* saúde</li> <li>* educação</li> <li>* religião</li> <li>* segurança</li> <li>* minorias</li> <li>* habitação</li> <li>* autopromoção</li> <li>* eleições</li> <li>* eventos e comemorações</li> <li>* outros</li> </ul>
3	Enfoque	<ul style="list-style-type: none"> <li>* prestação de contas</li> <li>* divulgação de agenda</li> <li>* informativo</li> <li>* homenagem</li> <li>* participação em eventos</li> <li>* ataques a adversários/imprensa</li> <li>* pedido de apoio/votos</li> <li>* outros</li> </ul>
4	Apelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>* emocional</li> <li>* político</li> <li>* neutro</li> <li>* pragmático</li> <li>* não identificado</li> </ul>
5	Alcance	<ul style="list-style-type: none"> <li>* total de curtidas</li> <li>* total de comentários</li> <li>* total de visualizações</li> </ul>
6	Condição eleitoral do agente	<ul style="list-style-type: none"> <li>* eleito em 2022</li> <li>* não eleito e 2022</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria (2024).

Conforme o funcionamento do software, os fragmentos dos textos foram analisados e classificados pela autora da dissertação. Essa tarefa de organizar os dados permite a construção de nós que viabilizam uma hierarquização da informação e, sobretudo, a operacionalização da análise. Esse processo que, por um lado, pode ser trabalhoso para o pesquisador, por outro, assegura um resultado mais fiel à percepção humana acerca das informações que constituem o *corpus* da pesquisa.

A pesquisa reuniu ao todo **1.014** mensagens postadas pelos nove agentes públicos nos respectivos perfis pessoais, nos dois períodos

definidos, e em outros quatro perfis institucionais do Instagram. Verificou-se uma pequena prevalência do Instagram com **591** postagens. No Facebook, foram **423**. Todas foram lidas, analisadas e classificadas conforme os critérios preestabelecidos.



4

## 4

## ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

### 4.1 PRINCIPAIS ACHADOS E AVALIAÇÃO MACRO

Para além das classificações preestabelecidas e que serão dissecadas adiante, algumas constatações decorrentes da análise dos dados merecem destaque. Em praticamente todos os casos, o número de postagens feitas no segundo período analisado, de 5 de julho a 5 de agosto de 2022, foi superior ao de 2019. Esse aumento foi verificado nos perfis pessoais uma vez que, considerando as regras eleitorais, não houve publicações a partir de julho de 2022, exatamente para se evitar problemas com propaganda irregular. A diferença aparece de forma expressa na disposição abaixo. O quadro e os dois gráficos seguintes expõem dados que coadunam com estudos mencionados ao longo da dissertação acerca da comunicação em suas diversas frentes: institucional, pública e, sobretudo, política.

**Quadro 4 – Número de postagens por ano e por plataforma**

ID	Nome	Total de postagens			
		Instagram		Facebook	
		2019	2022	2019	2022
1	Aldemário Araújo	0	86	0	101
2	Ericka Filipelli	5	90	0	36
3	Gilvan Máximo	18	26	0	10
4	Jane Klébia	0	7	3	16
5	Joaquim Roriz Neto	5	48	8	40
6	Martins Machado	72	69	0	0
7	Paulo Roriz	0	94	0	80
8	Roosevelt Vilela	19	25	22	23
9	Vanessa Mendonça	0	25	0	86

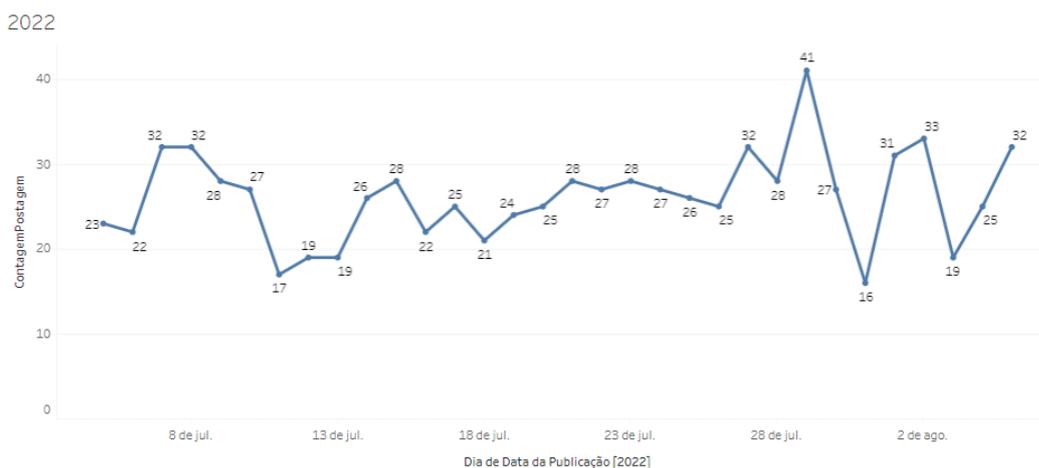
Fonte: Elaboração própria (2024).

**Gráfico 1 – Evolução das postagens em 2019**



Fonte: Elaboração própria (2024).

**Gráfico 2 – Evolução das postagens em 2022**



Fonte: Elaboração própria (2024).

Os dados confirmam que o número médio de postagens no período analisado em 2022, o ano eleitoral, foi quase seis vezes maior que o registrado em 2019. No período analisado em 2019, a média foi de 4,6 postagens por dia, com pico de 14 postagens diárias. Já em 2022, esse número subiu para 26,9 postagens por dia, com o maior número registrado chegando a 41 mensagens. Considerado o total de mensagens analisadas, houve 152 referentes a 2019 contra 862 postadas em 2022.

Outra inferência a partir da análise dos dados é quanto às datas com registro de maior quantidade de postagens. Considerando todos os dias incluídos nos períodos analisados e o fato de serem duas plataformas, os dados dispostos nos gráficos revelam que os agentes

estiveram presentes nas redes (Facebook e Instagram) de forma mais consistente e regular na fase em que o calendário eleitoral reservou ao período das convenções partidárias, que é quando as legendas escolhem os nomes dos candidatos que estariam na disputa.

Conforme a Resolução nº 23.674/2021<sup>44</sup>, que definiu o calendário eleitoral para a disputa de 2022, entre os marcos a serem observados no dia 5 de julho estava:

Data a partir da qual, desde que em curso o período de 15 (quinze) dias que antecede a data definida pelo partido para a escolha de candidatas e candidatos em convenção, é permitido ao postulante à candidatura a cargo eletivo realizar propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e outdoor, devendo a propaganda ser removida imediatamente após a convenção (Lei nº 9.504/1997, art. 36, § 1º e Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 2º, § 1º).

A norma previu o início da campanha, inclusive na internet, para o dia 16 de agosto. Por óbvio, as redes sociais foram amplamente usadas no período da pré-campanha. Nos dias seguintes ao marco eleitoral de 5 de julho, foram muitas as mensagens com cunho eleitoral expresso e, diferentemente do estabelecido na norma, não se verifica nenhuma menção que permita classificar tais mensagens como intrapartidárias. Ao contrário, elas têm todas as características de campanha propriamente dita, fato que só viria a ser autorizado pela Justiça Eleitoral no mês seguinte.

Em 17 de julho, no Instagram, por exemplo, o perfil de Paulo Roriz publicou o seguinte texto:

*Bom dia! Ótimo Domingo! No dicionário do Paulo Roriz encontramos mais uma palavra que o define bem: PREPARADO! Com muito preparo, trabalho e dedicação podemos transformar o DF num lugar mais justo. #distritofederal #Paulororiz #preparado #domingo.*

Paulo Roriz voltou a usar o Instagram para se autopromover antes do início da campanha eleitoral e com mensagens que não

---

<sup>44</sup> Texto compilado da Resolução do TSE que tratou dos prazos a serem seguidos nas eleições de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-674-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 1º jun. 2024.

faziam referência ao processo interno de escolha partidária. A mensagem reproduzida a seguir foi publicada em 18 de julho de 2022.

*Sempre à frente do tempo: Quando ninguém falava em acessibilidade eu construía maior ciclovia em Santa Maria com mais 14 quilômetros. A ciclovia incentivou o ciclismo como um meio de transporte, desafogou o trânsito pesado, diminuiu o consumo de combustíveis do transporte urbano e diminuiu os acidentes no trânsito. #Paulo Roriz #santamaria #distritofederal #experiencia #ciclovia*

O teor guarda semelhança com a publicação de Vanessa Mendonça, no dia 11 de julho de 2022, no Instagram:

*Mesmo com a pandemia, nós não paramos e nos preparamos para esta retomada que estamos vivendo agora. Com um trabalho sério e incansável conseguimos reabrir a Torre de TV, feiras e muitos outros segmentos de emprego e renda espalhados pelo DF. Não vamos parar de enfrentar os desafios e continuar crescendo! 🚀 VAMOS, JUNTOS, PELO DF QUE SONHAMOS? 🇧🇷 #brasil #turismo #trabalho #empregoerenda #torredetv #pontosturisticos #vanessamendonca #juntoscomvanessa #juntospelodf*

O tom de campanha permanente apresentado nesta dissertação como uma das características da política brasileira aparece de forma clara, no post abaixo, publicado por Martins Machado no Instagram e no Facebook (postagem repetidas das duas plataformas) em janeiro de 2019:

*Conversei com o programa Antenados, onde afirmei novamente que serei um deputado distrital de ação, pois estou totalmente comprometido em contribuir com a solução dos problemas da nossa cidade. Esse é meu maior compromisso como parlamentar. Vamos com tudo, temos muito trabalho pela frente. #trabalho #df #cldf*

O recurso da autopromoção ou, visto por outro prisma, da campanha extemporânea também pode ser verificado na mensagem postada em 29 de julho de 2022 por Martins Machado.

*Durante o nosso mandato trabalhamos para ser o elo entre o poder público e a população, ouvindo as demandas e transformando em indicações, requerimentos e leis que pudessem contribuir com a sociedade.*

*Nesse sentido, vamos continuar trabalhando para que tenhamos uma sociedade mais justa e igualitária. 🤝*

Segue o trabalho 🤝🌟

#PraCimaMartins #MartinsMachado #PreCandidato #Reeleição  
#Deputadodistrital #Brasília #Distritofederal #Familia #Social

As feiras livres, que se são tradição e se repetem nas cidades de todo o país, estão entre as visitas obrigatórias para candidatos no período. Por outro lado, não se imagina que seria o *locus* adequado para uma campanha intrapartidária. No entanto, os espaços foram amplamente visitados pelos agentes públicos nos períodos analisados, conforme demonstra a compilação abaixo. A palavra feira (em seu sentido de evento para comercialização de produtos e serviços) apareceu apenas uma vez nas mensagens postadas em 2019. Já em 2022, houve 51 menções. A seguir, a reprodução de dois exemplos:

*Estive presente na feira do produtor da Ceilândia, ao lado da minha avó Weslian Roriz. Pudemos acompanhar o trabalho dos feirantes e discutimos melhorias estruturais. Minha avó e eu ouvimos histórias sobre o quanto meu avô Joaquim Roriz é querido por eles. Sabemos da importância para os comerciantes e moradores da região da feira. São 5 mil empregos gerados direta e indiretamente a partir dos 390 boxes. A feira é importantíssima pra nossa economia. Por isso temos que dar a atenção necessária! Agradeço a todos pela recepção calorosa. Contem comigo! (post publicado no perfil pessoal de Joaquim Roriz Neto, no Instagram, em 24/07/2022)*

*Olho no olho e muitos abraços apertados em nossa caminhada na Feira Central de Santa Maria. Gosto muito de estar entre as pessoas e ouvir seus anseios e aquilo que esperam para o futuro. Fico feliz demais em ver a forma carinhosa com que temos sido abraçados e todo apoio que nossa pré-campanha tem recebido. Nosso #timeerickafilippelli é nota 1000!!! #Gratidão #SantaMaria. #erickafilippelli (publicado pelo perfil de Ericka Filipelli, em 25/07/2022).*

## 4.2 CAMPANHA ANTECIPADA E SEMIÓTICA

O caráter de promoção pessoal do agente é facilmente percebido nas mensagens postadas tanto nos perfis institucionais quanto pessoais nos períodos anteriores à campanha eleitoral, como se verá de forma detalhada adiante. Os posts reproduzidos na sequência, por outro lado, fazem referência direta às convenções partidárias, demonstrando o tipo de mensagens permitido para o período e que, no entanto, são a menor parte das publicações. O pré-candidato e ex-secretário de Cidades, Roosevelt Vilela, publicou no dia 27 de julho:

**Figura 2** – Postagem de Roosevelt Vilela em 27 de julho de 2022



*Convenção Partidária – Partido Liberal/DF. Meus amigos, neste domingo, 31 de julho, às 9h, no auditório master do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, será realizada a Convenção Partidária do Partido Liberal/DF, momento de grande importância e que irá reverberar em nossos próximos passos. Venham de camisa azul e vamos juntos mostrar a nossa força em prol do DF. Conto com a presença de todos vocês! TMJ! 🤝 #JuntosComRooseveltVilela #partidoliberal #brasilian #df.*

Fonte: Instagram de Roosevelt Vilela.

O ex-secretário da Família, Martins Machado também usou as redes para avisar da convenção da legenda, no caso o Republicanos. No caso dele, a publicação foi feita em 4 de agosto de 2022.

**Figura 3** – Postagem de Martins Machado em 4 de agosto de 2022



*Convenção do **10**. Eu vou! Junte-se a nós, é amanhã às 10:00h na Sede Nacional do Republicanos. #PraCimaMartins #Convencao10. #Republicanos10.*

Fonte: Instagram de Martins Machado.

A postura se repetiu no caso de Joaquim Roriz Neto, que ocupou a pasta de Parceria Comunitárias e Voluntariado. No caso dele, a publicação foi feita no dia 27 de julho.

**Figura 4** – Postagem de Joaquim Roriz Neto em 27 de julho de 2022



*Está chegando o dia de confirmar o que todos vocês já sabem! ❤️Te convido a estar comigo no próximo domingo, dia 31/07, das 9h às 12h, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Traga o seu carinho, apoio e força na Convenção Partidária que oficializará a minha candidatura a Deputado Distrital. [PD] Estaremos reunidos neste projeto que tenho chamado de "nosso", pois todos vocês contribuem diretamente para que eu, Joaquim Roriz Neto, seja a sua voz na Câmara Distrital do DF. Nos vemos lá nesta grande festa! 🥳*

Fonte: Instagram de Joaquim Roriz Neto.

Ainda em relação a observações referentes ao corte temporal das publicações, verifica-se um ponto importante relacionado ao aspecto semiótico das comunicações: o uso de símbolos, nesse caso, a cor, para estabelecer um tipo de comunicação não verbal e conexões entre significado e significante, conforme definem autores como Lúcia Santaella (2021).

Em boa parte dos casos, nas mensagens dos agentes que foram objeto de pesquisa, houve a manutenção das cores nos dois períodos analisados. Trata-se do que pode ser compreendido como uma estratégia subliminar. As cores que predominam nas postagens são o azul, o amarelo e o roxo, as mesmas verificadas de forma predominante nas publicações das pastas dos agentes públicos conforme pode ser conferido nas postagens abaixo.

A primeira sequência de fotos refere-se a Gilvam Machado (Republicanos). A da esquerda é uma postagem retirada do perfil institucional da pasta que comandou, a Secretaria de Ciência e Tecnologia. A segunda, em seu perfil pessoal, no período que antecedeu as convenções.

**Figura 5** – Reprodução de postagens nos perfis institucional e pessoal de Gilvan Máximo



Fonte: Redes sociais da Secretaria de Ciência e Tecnologia do DF e de Gilvan Máximo, respectivamente.

O caso a seguir refere-se a Ericka Filipelli. A imagem da esquerda reproduz postagens feitas pela Secretaria da Mulher, pasta que a agente pública comandou por três anos e meio, e as duas da direita foram postadas em sua conta pessoal, com enfoque político-eleitoral.

**Figura 6** – Reprodução de postagens nos perfis institucional e pessoal de Ericka Filipelli



Fonte: Redes sociais da Secretaria da Mulher do DF e de Ericka Filipelli, respectivamente.

### 4.3 O AGENTE EM PRIMEIRO PLANO

Também merece destaque a percepção de um fenômeno descrito na parte teórica da pesquisa e que guarda relação direta com o dever de respeitar o princípio da impessoalidade expresso na Constituição Federal. Dados extraídos de publicações dos perfis institucionais das pastas comandadas pelos agentes traduzem a forma como essas pessoas foram evidenciadas nas postagens. Os endereços no Instagram das pastas da Mulher<sup>45</sup>, do Turismo<sup>46</sup>, da Ciência e

<sup>45</sup> Postagens feitas no perfil @secmulherdf, pasta comandada à época por Ericka Filipelli.

<sup>46</sup> Postagens feitas no perfil @seturdf, pasta comandada à época por Vanessa Mendonça.

Tecnologia<sup>47</sup> e da Controladoria-Geral<sup>48</sup>, que tiveram como secretários, respectivamente, Ericka Filipelli, Vanessa Mendonça, Gilvan Máximo e Aldemário Araújo se destacam. Ao analisar postagens feitas ao longo de um mês, nos respectivos perfis institucionais verificou-se que em todos os casos, a maioria das postagens tinha o titular da pasta em evidência, como o destaque do post, seja em vídeo, imagem ou referência de texto.

No caso do perfil da Secretaria de Ciência e Tecnologia, o secretário foi destacado em 10 das 17 mensagens publicadas. A titular da pasta do Turismo apareceu em cinco dos nove posts; a da Mulher, em 17 das 26 publicações; enquanto o titular da Controladoria-Geral foi nominalmente citado ou apareceu em 11 mensagens das 16 identificadas ao longo da pesquisa. Um dos recursos recorrentes é a reprodução de entrevistas concedidas pelos agentes a veículos da imprensa, o que revela uma prática não recomendada pelas regras da comunicação pública, conforme descrito na presente dissertação. Parte dessas publicações, extraídas desses perfis, foi reproduzida abaixo.

**Figura 7** – Postagens feitas no perfil @cgdoficial, comandada por Aldemário Araújo

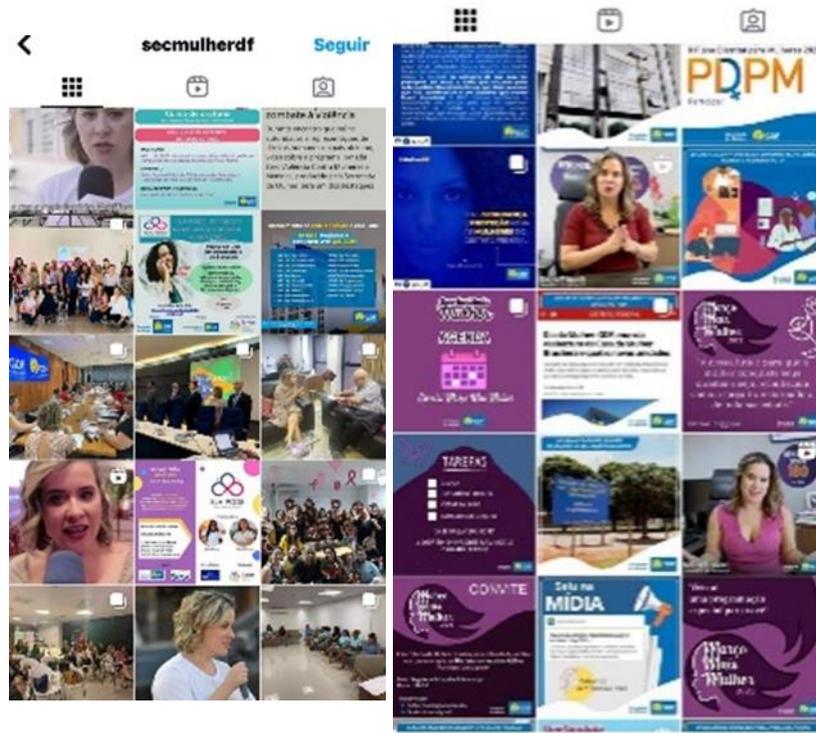


Fonte: Perfil @cgdoficial, 2018 e 2019.

<sup>47</sup> Postagens feitas no perfil @sectidf, pasta comandada à época por Gilvan Máximo.

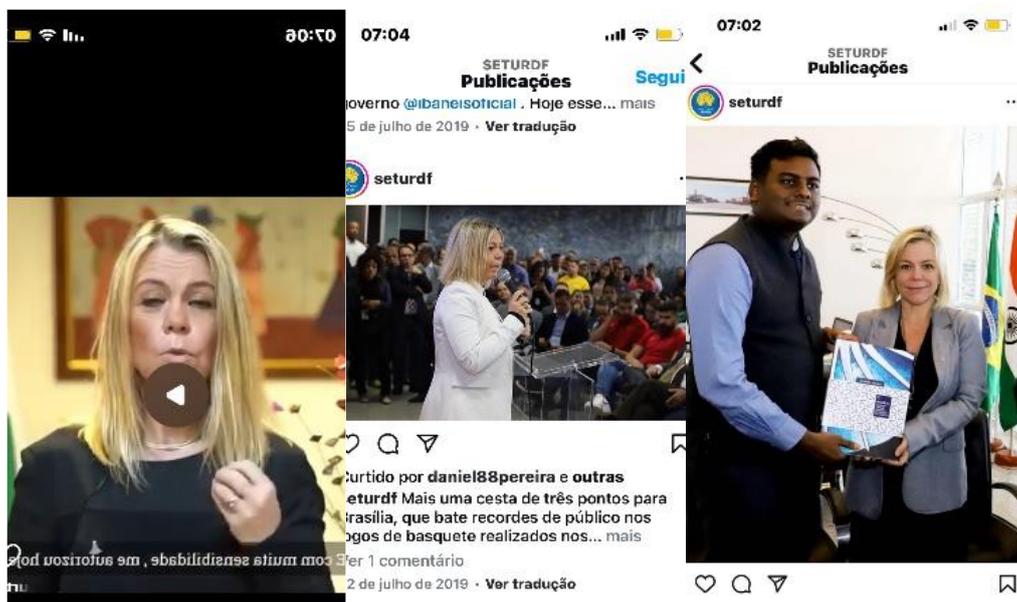
<sup>48</sup> Postagens feitas no perfil @cgdoficial, pasta comandada à época por Aldemário Araújo.

Figura 8 – Postagens feitas no perfil @secmulherdf, comandada por Ericka Filipelli



Fonte: Perfil @secmulherdf, 2020.

Figura 9 – Postagens feitas no perfil @seturdf, comandada por Vanessa Mendonça



Fonte: Perfil @seturdf, 2019.

**Figura 10** – Postagens feitas no perfil @sectidf, comandada por Gilvan Máximo



Fonte: Perfil @sectidf, 2020.

Um dos princípios basilares da técnica jornalística e, portanto, de uso obrigatório nas comunicações públicas, é o lide, por meio do qual os textos começam respondendo às perguntas o quê, quando, onde, quem, como e por quê. Note-se que o “quem” não aparece como a primeira pergunta a ser respondida em praticamente todos os casos recomendados por especialistas na temática<sup>49</sup>. A explicação é simples: o que interessa é o fato e suas implicações. Apenas em exceções, quando a pessoa for a razão da notícia ou da informação, a menção a ela deve abrir a mensagem. Não é o que se verifica nos trechos abaixo, reproduzidos dos perfis institucionais.

**Figura 11** – Postagem do perfil @cgdfocial em 20 de fevereiro de 2020



Fonte: Perfil @cgdfocial em 20 de fevereiro de 2020.

<sup>49</sup> Manual de Redação do jornal O Estado de São Paulo, uma referência no tema. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/manualredacao/gerais>. Acesso em: 6 jun. 2024.

**Figura 12** – Postagem do perfil @secmulherdf em 30 de março de 2022



Fonte: Perfil @secmulherdf em 30 de março de 2022.

**Figura 13** – Postagem do perfil @secmulherdf em 6 março de 2022



Fonte: Perfil @secmulherdf em 6 março de 2022.

**Figura 14** – Postagem do perfil @secmulherdf em 14 de fevereiro de 2022



Fonte: Perfil @secmulherdf em 14 de fevereiro de 2022.

Figura 15 – Postagem do perfil @sectidf em 13 de novembro de 2021



Fonte: Perfil @sectidf em 13 de novembro de 2021.

Figura 16 – Postagem do perfil @sectidf em 20 de novembro de 2020



Fonte: Perfil @sectidf em 20 de novembro de 2020.

Figura 17 – Postagem do perfil @sectidf em 20 de novembro de 2020



Fonte: Perfil @sectidf em 20 de novembro de 2020.

Na mensagem reproduzida a seguir, datada de 15 de janeiro de 2019, em formato semelhante à técnica jornalística, o nome do então secretário aparece três vezes em dois parágrafos da notícia. Por outro lado, faltam informações acerca do serviço anunciado, qual seja, a implantação do programa *Wifi Social*.

*O secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Distrito Federal, Gilvan Máximo, foi recebido pelo ministro da Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, em reunião estratégica na tarde dessa terça-feira (15/01). O ministro firmou o compromisso de ajudar Brasília a se tornar a primeira Cidade Inteligente do país. As ações começam pelo apoio à implantação do programa *WiFi Social* e ao incentivar a vinda de mais eventos internacionais à cidade.*

*O secretário Gilvan Máximo transmitiu ao ministro a mensagem do governador Ibaneis Rocha de que Brasília está à disposição da pasta, principalmente, no que diz respeito à educação, tema pelo qual Marcos Pontes se diz “obcecado” em melhorar no país. Entre as propostas do ministério está a implantação de centros integrados de laboratórios de robótica, ciência e tecnologia para estudantes do Ensino Médio.*

*Marcos Pontes recebeu com entusiasmo o convite do secretário Gilvan Máximo para conhecer o Planetário de Brasília e participar da abertura da *Campus Party*, dia 19 de junho no Estádio Nacional Mané Garrincha. Evento que teve o lançamento oficial também na manhã desta terça-feira e contou com a presença de secretários, deputadas, mídia especializada e entusiastas do setor.*

Outro indicativo de personificação, registrado com frequência no material analisado, é a utilização de verbos conjugados em primeira

pessoa. Foram verificados casos em “recebi”, “encaminhei”, “estamos”, “indiquei”, “tivemos a honra”, entre outros. Note-se que pelo caráter de objetividade que deve primar o texto jornalístico, e que deve ser o padrão nas comunicações institucionais, o correto seria: “a Secretaria X recebeu”, “o órgão encaminhou”, “a pasta está adotando providências” e assim sucessivamente. Os posts reproduzidos a seguir são exemplos dos textos publicados nos perfis institucionais.

**Figura 18** – Postagem do perfil @seturdf, de 9 de julho de 2021



Fonte: Perfil @seturdf em 9 de julho de 2021.

**Figura 19** – Postagem do perfil @seturdf em 28 de novembro de 2021



Fonte: Perfil @seturdf em 28 de novembro de 2021.

**Figura 20** – Postagem do perfil @seturdf em 2 de junho de 2020



Fonte: Perfil @seturdf em 2 de junho de 2020

#### 4.4 COMPORTAMENTO PERENE

O presente trabalho não tem, conforme já explicitado, o objetivo de focar nos nove agentes públicos que tiveram os perfis analisados, mas de, a partir das constatações possíveis decorrentes das publicações feitas nesses espaços virtuais, chamar atenção para um comportamento que vai de encontro à legislação e a princípios que devem nortear o funcionamento do Estado e do processo eleitoral, quais seja: a impessoalidade e a isonomia entre concorrentes. Com esse propósito, foi verificada nas páginas institucionais no Instagram, nas secretarias já mencionadas, se o comportamento verificado anteriormente se mantém.

As mensagens reproduzidas a seguir conformam a repetição do modelo. Postagens que enaltecem e colocam em primeiro plano os ocupantes dos cargos seguem sendo maioria entre as publicações. Em alguns casos, há produções em vídeo que se assemelham com publicações típicas de períodos eleitorais, tal como descrito por Ornstein e Mann (2000) e Hecló (2000).

**Figura 21** – Postagem do perfil @seturdf em 28 de março de 2023



Fonte: Perfil @seturdf em 28 de março de 2023.

**Figura 22** – Postagem do perfil @seturdf em 16 de março de 2023



Fonte: Perfil @seturdf em 16 de março de 2023.

**Figura 23** – Postagem do perfil @secmulherdf em 30 de agosto de 2023



Fonte: Perfil @secmulherdf em 30 de agosto de 2023.

Figura 24 – Postagem do perfil @secmulherdf em 16 de outubro de 2023



Fonte: Perfil @secmulherdf em 16 de outubro de 2023.

Figura 25 – Postagem do perfil @sectidf em 13 de março de 2024



Fonte: Perfil @sectidf em 13 de março de 2024.

**Figura 26** – Postagens no perfil @comunidadedf em 9 de abril de 2024



Fonte: Perfil @comunidadedf em 9 de abril de 2024.

## 4.5 FREQUÊNCIA DE PALAVRAS

Com o propósito de tornar ainda mais visíveis os achados e as percepções da pesquisa, foram produzidas duas nuvens de palavras, considerando os períodos analisados. Trata-se de uma representação visual de texto em que as palavras mais frequentes aparecem com maior destaque, geralmente em tamanho ou cor, permitindo uma rápida identificação dos principais temas e das principais tendências em um conjunto de dados.

Na análise qualitativa de dados, a nuvem de palavras é usada, porque facilita a visualização dos termos palavras mais relevantes em grandes volumes de texto, como postagens em redes sociais, artigos ou transcrições de entrevistas, tornando as informações mais acessíveis e compreensíveis. Por se tratar de representação gráfica, as palavras e os temas mais mencionados no corpus da pesquisa são facilmente





Quadro 5 – Incidência de palavras

PALAVRAS	INCIDÊNCIA	
	2019	2022
Saúde	23	52
Apoio	36	125
Mulher	16	154
Família	8	93
Esporte	13	91
Feira-livre	1	51
Educação	11	32
Deputado Distrital	9	76
Partido	0	18
Deputado Federal	54	195

Fonte: Elaboração própria (2024).

## 4. 6 PRINCIPAIS ACHADOS POR CATEGORIA

Conforme já mencionado, as mensagens foram classificadas em seis categorias: apelo, formato, tema, alcance, enfoque e condição eleitoral do agente. Importante registrar que a definição dessas categorias decorreu aspectos subjetivos, a partir da experiência da mestrandia como jornalista profissional, atividade exercida há mais de duas décadas e que tem entre as atribuições a análise de manifestações verbais e não verbais de pessoas e instituições. A partir de agora, serão retratados os principais dados extraídos do processo de classificação, com as respectivas interpretações mais relevantes.

### 4.6.1 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO APELO DAS POSTAGENS

A primeira categoria classificou as mensagens quanto ao apelo. Nesse caso, os dados revelaram uma preponderância de mensagens consideradas neutras em 2019, enquanto em 2022 o apelo político

prevaleceu. O quadro a seguir traz a distribuição das mensagens classificadas entre as quatro categorias.

<b>Quadro 6 – Classificação por apelo das postagens</b>			
<b>Apelo</b>	<b>2019</b>	<b>2022</b>	<b>Porcentagem de crescimento entre os períodos</b>
Político	61	453	743%
Neutro	102	202	198%
Emocional	6	125	2083%
Pragmático	1	42	4200%
TOTAL	170	822	484%

Fonte: Elaboração própria (2024).

O crescimento da quantidade de postagens com o apelo "político" entre 2019 e 2022 foi de 743%. Já para o formato "neutro" o crescimento foi de 198%. Os apelos "emocional" e "pragmático" tiveram um aumento na escala de 20 vezes e 40 vezes maiores entre os anos de 2019 e 2022, considerando que poucas postagens receberam essa categorização em 2019. No total de postagens analisadas, observa-se que, em 2022, a quantidade foi cerca de 4,8 vezes mais do que em 2019.

O próximo quadro mostra que as mensagens classificadas com apelo "político" representaram 36% do total em 2019. Já em 2022, essa participação subiu para 55%. Por outro lado, as postagens de apelo "neutro" tiveram uma queda: de 60% em 2019 para 25% em 2022. Já os apelos "emocional" e "pragmático" tiveram aumentos respectivamente de 4% para 15% e de 1% para 5%.

<b>Quadro 7 – Peso da classificação por apelo por período analisado</b>		
<b>Porcentagem de cada apelo por ano</b>		
<b>Apelo</b>	<b>2019</b>	<b>2022</b>
Político	36%	55%
Neutro	60%	25%
Emocional	4%	15%

Pragmático	1%	5%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Elaboração própria (2024).

#### 4.6.2 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO FORMATO DAS POSTAGENS

A segunda classificação considerou o formato utilizado nas postagens. O resultado apontou uma consonância das postagens com as comunicações feitas atualmente pelos canais virtuais, ou seja, com imagens e vídeos. Esta realidade confirma aspectos relacionados a características da comunicação produzidas para esse meio: menos texto, mais imagens, divisão do assunto em mais de um artigo e uma construção não linear das informações.

A avaliação quanto ao formato das postagens apresentou os seguintes resultados:

Quadro 8 – Classificação por formato das postagens			
Apelo	2019	2022	Porcentagem de crescimento entre os períodos
Imagem	143	619	433%
Vídeo	27	193	715%
Apenas texto	0	20	ND
Indicação de Link	0	15	ND
Link Transmissão	0	12	ND
Divulgação de Link	0	4	ND
TOTAL	170	863	508%

Fonte: Elaboração própria (2024).

O crescimento da quantidade de postagens no formato "imagem", entre 2019 e 2022, foi de 433%. Já no formato "vídeo", o crescimento foi ainda maior: 715%. Essa diferença pode ser explicada também pelo fator proximidade eleitoral. Ou seja, verifica-se uma clara opção por um formato que amplia a proximidade entre agente público,

já em postura de candidato, com o cidadão, visto nessa circunstância como eleitor. No total de postagens, observa-se que, em 2022, a quantidade foi cerca de cinco vezes maior do que a registrada em 2019.

Quadro 9 – Peso da classificação por formato por período analisado		
Porcentagem de cada formato por ano		
Formato	2019	2022
Imagem	84%	72%
Vídeo	16%	22%
Texto	0%	2%
Indicação de Link	0%	2%
Link Transmissão	0%	1%
Divulgação de Link	0%	0%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Elaboração própria (2024).

Considerando o peso de cada formato nos dois períodos, os dados mostram que as postagens com o recurso de imagem representaram 84% do total em 2019 e 72% em 2022. Já o formato vídeo saiu de 16% no primeiro período para 22% no segundo. Determinados formatos não foram identificados em 2019.

### 4.6.3 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO ENFOQUE DAS POSTAGENS

Ao todo, as postagens analisadas foram separadas em oito enfoques. Considerando a determinação legal do art. 37 da Constituição Federal, a comunicação feita por órgãos e agentes públicos deveria ter como enfoque a informação, a prestação de contas e a prestação de serviços. Os dados abaixo discriminados mostram que postagens com essa “feição” tiveram um crescimento discreto de 2019 para 2022. No entanto, a prevalência é de mensagens que se aproximam do viés pessoal e não institucional.

**Quadro 10 – Classificação por enfoque das postagens**

Enfoque	2019	2022	Porcentagem de crescimento entre os períodos
Pedido de apoio	6	294	4900%
Outros	19	172	905%
Divulgação de agenda	82	123	150%
Homenagem	8	118	1475%
Informativo	58	105	181%
Prestação de contas	39	64	164%
Participação em evento	10	63	630%
Ataque a adversário	0	6	ND
TOTAL	222	945	426%

Fonte: Elaboração própria (2024).

A diferença do peso de cada um dos enfoques nos dois períodos analisados é um indicativo importante de como o processo eleitoral interfere na agenda dos agentes públicos.

**Quadro 11 – Peso da classificação por enfoque por período analisado**

Porcentagem de cada enfoque por ano		
Enfoque	2019	2022
Pedido de apoio	3%	31%
Outros (enfoques)	9%	18%
Divulgação de agenda	37%	13%
Homenagem	4%	12%
Informativo	26%	11%
Prestação de contas	18%	7%

Participação em evento	5%	7%
Ataque a adversário	0%	1%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Elaboração própria (2024).

#### 4.6.4 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AOS TEMAS DAS POSTAGENS

Ao analisar as mensagens em relação aos temas tratados, o trabalho considerou os assuntos preponderantes no texto disponibilizado ou, nos casos em que as postagens eram apenas imagem, a palavra que aparece estampada. Parte das postagens recebeu mais de uma indicação classificativa, por referir-se a mais de um tema. Por isso, o total ultrapassa o total de mensagens analisadas.

Quadro 12 – Classificação por tema das postagens			
Tema	2019	2022	Porcentagem de crescimento entre os períodos
Outros	101	372	368%
Eleições	5	292	5840%
Autopromoção	35	182	520%
Minorias	7	42	600%
Comemorações	3	36	1200%
Eventos	3	36	1200%
Religião	6	19	317%
Habitação	1	14	1400%
Educação	8	11	138%
Saúde	11	9	82%
Segurança	28	8	29%
TOTAL	208	1021	491%

Fonte: Elaboração própria (2024).

Quadro 13 – Peso da classificação por tema e por período analisado		
Porcentagem de cada TEMA por ano		
TEMA	2019	2022
Outros	49%	36%
Eleições	2%	29%
Autopromoção	17%	18%
Minorias	3%	4%
Comemorações	1%	4%
Eventos	1%	4%
Religião	3%	2%
Habitação	0%	1%
Educação	4%	1%
Saúde	5%	1%
Segurança	13%	1%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Elaboração própria (2024).

#### 4.6.5 CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO ALCANCE DAS POSTAGENS

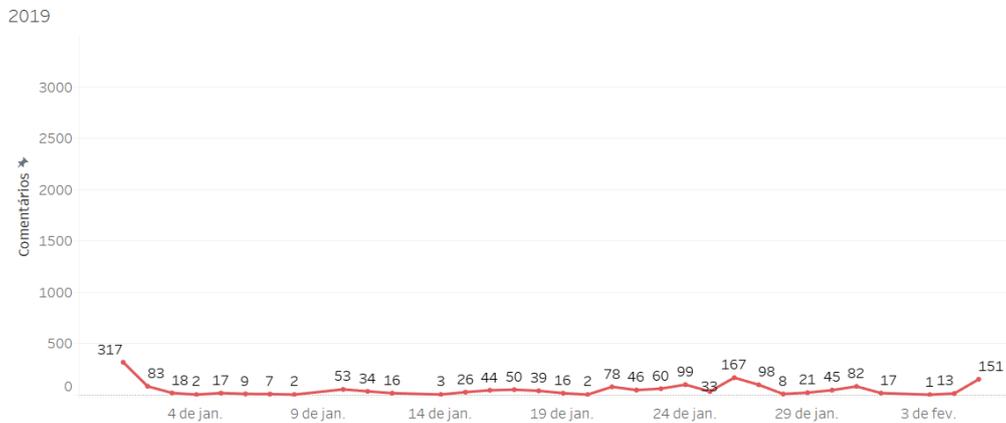
Em relação ao alcance, a pesquisa considerou de forma objetiva os recursos disponibilizados pelas duas plataformas e que são tradicionalmente utilizados nas atividades de monitoramento de mídia: as visualizações, as curtidas e os comentários registrados pelos internautas que tiveram contato com o material. Os dados abaixo refletem os resultados.

**Quadro 14 – Classificação por alcance das postagens**

Candidato(a)	Curtidas	Visualizações	Comentários
Aldemario Araújo Castro	3.010	10.929	93
Ericka Filipelli	15.272	126.867	1.881
Gilvan Maximo	7.685	283.766	1.337
Jane Klebia	8.458	370	762
Joaquim Roriz Neto	10.015	32.763	1.798
Martins Machado	27.547	31.467	1.884
Paulo Roriz	8.187	71.069	685
Roosevelt Vilela	13.002	43.658	1.055
Vanessa Mendonça	2.985	30.222	389
<b>Total geral</b>	<b>96.161</b>	<b>631.111</b>	<b>9.884</b>

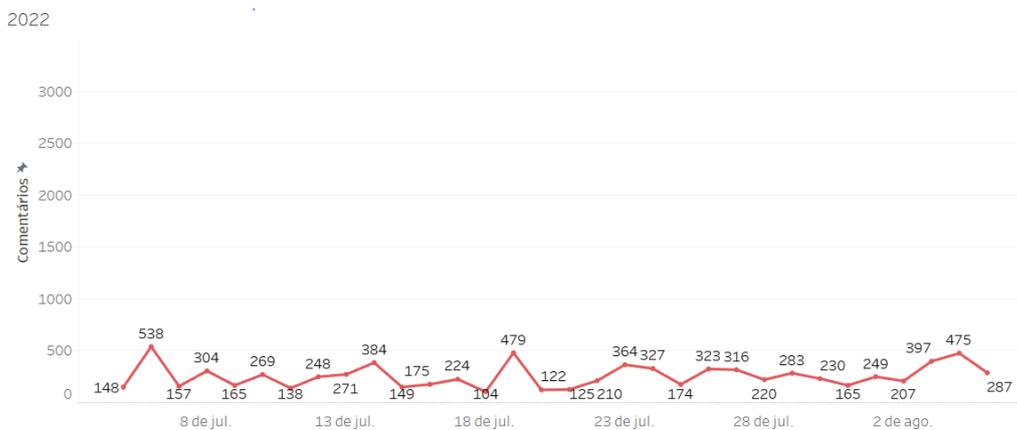
Fonte: Elaboração própria (2024)

**Gráfico 3 – Total de comentários nas postagens de 2019**



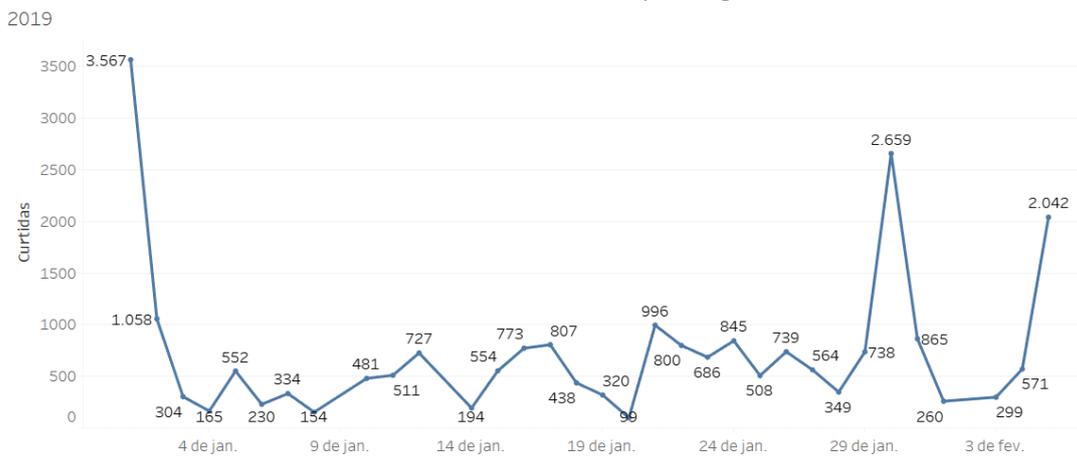
Fonte: Elaboração própria (2024)

**Gráfico 4 – Total de comentários nas postagens de 2022**



Fonte: Elaboração própria (2024).

**Gráfico 5 – Total de curtidas nas postagens de 2019**



Fonte: Elaboração própria (2024)

**Gráfico 6 – Total de curtidas nas postagens em 2022**



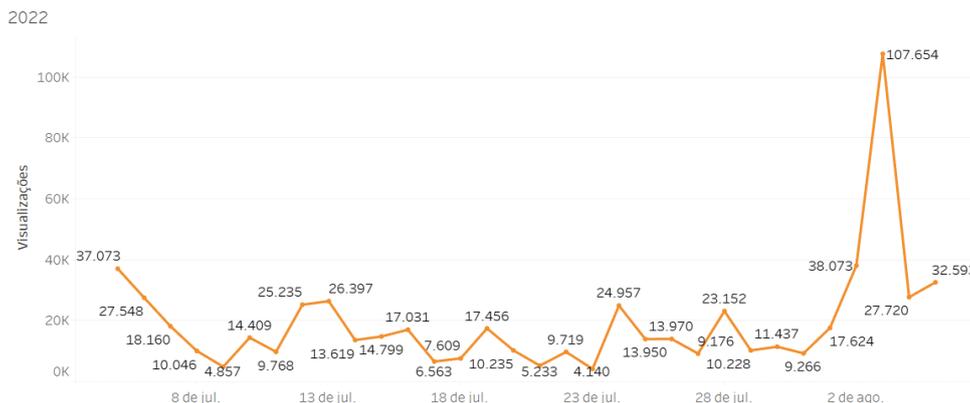
Fonte: Elaboração própria (2024)

**Gráfico 7 – Total de visualizações nas postagens em 2019**



Fonte: Elaboração própria (2024).

**Gráfico 8 – Total de visualizações nas postagens em 2022**



Fonte: Elaboração própria (2024).

#### 4.6.6 CLASSIFICAÇÃO QUANTO À CONDIÇÃO DO AGENTE

A sexta classificação aplicada tem relação direta com o que se pode chamar de impacto do comportamento. Trata-se do desempenho obtido pelos agentes públicos analisados nas eleições realizadas em 2022. Pela própria natureza de uma disputa eleitoral e dos múltiplos fatores que influenciam o eleitor a escolher um candidato, não se pode fazer afirmações taxativas acerca do que foi decisivo para que determinado candidato fosse eleito e para que outro tenha saído derrotado da disputa. Por outro lado, é inquestionável que a comunicação e, sobretudo, a forma que é feita, está entre os elementos considerados na tomada de decisão.

Já em 1989, o cientista político e professor Marcus Faria Figueiredo destacava o papel da comunicação nas decisões de cunho eleitoral. Considerando a realidade de voto majoritariamente obrigatório no Brasil (a medida é facultativa apenas para os maiores de 70 anos e os que têm entre 16 e 18 anos), o autor separa em dois momentos o exercício do dever cívico. Primeiro é preciso decidir se a pessoa vai ou não votar e depois, caso opte por participar do processo, essa pessoa escolhe em qual dos candidatos votará.

Ao tratar do tema, o autor, falecido em 2014 e que era uma referência para o estudo do comportamento do eleitor, analisou sob as perspectivas psicológica, social e econômica o que denomina somatória de vontades políticas do cidadão. Entre os pontos destacados, o estudo enfatizou as variações dos discursos elaborados e disseminados – àquela altura mais pelos partidos políticos – para convencer o eleitor. Dito de outra forma, a obra *Decisão do Voto: democrática e racionalidade* já estampava o peso da comunicação

para o processo e resultado eleitoral (Figueiredo, 2008, p. 61). Seja em sua feição pública, institucional, pessoal ou eleitoral, a comunicação contribui para a tomada de decisão do eleitor, expressa no voto.

Olhando para as personagens da pesquisa, foi feita uma separação entre os eleitos, não eleitos e reeleitos em 2022, quando submeteram-se ao escrutínio do eleitor. Dos nove secretários do Distrito Federal que se colocaram na condição de candidato naquele ano, cinco saíram vitoriosos. São eles: Gilvam Máximo, que hoje ocupa uma das cadeiras na Câmara Federal, Jane Klébia, Joaquim Roriz Neto, Martins Machado e Roosevelt Vilela, esses deputados distritais.

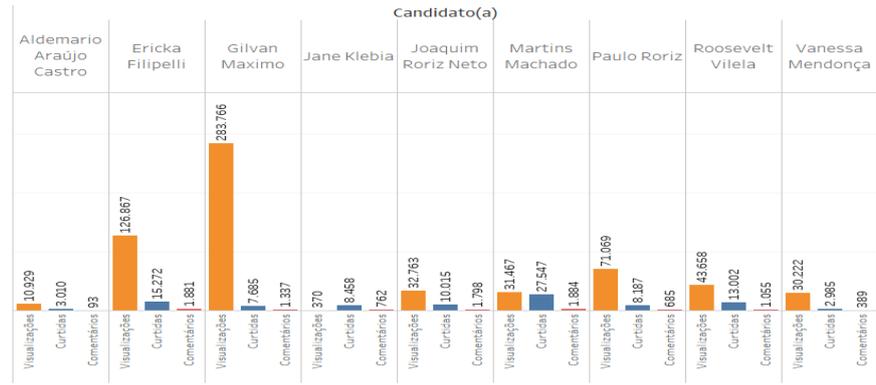
Com o propósito de entender se os dados pesquisados oferecem respostas ou ajudam a explicar o desempenho vitorioso, foram separadas e evidenciadas as informações desses cinco agentes referentes a duas classificações da pesquisa: a quantidade de postagens e o alcance. Os resultados aparecem respectivamente nos quadros abaixo:

<b>Quadro 15 – Peso da classificação por alcance por período analisado</b>			
	<b>Nome</b>	<b>Total de postagens</b>	<b>Alcance Total*</b>
1	Aldemário Araújo	187	13.232
2	Ericka Felipelli	135	144.020
3	Gilvan Máximo (eleito)	54	291.488
4	Jane Klébia (eleita)	25	9.590
5	Joaquim Roriz Neto (eleito)	101	44.486
6	Martins Machado (eleito)	141	60.898
7	Paulo Roriz	174	79.941
8	Roosevelt Vilela (eleito)	89	57.715
9	Vanessa Mendonça	111	33.596

\*O alcance total considera a soma de curtidas, comentários e visualizações que aparecem de forma discriminada no gráfico abaixo.

Fonte: Elaboração própria (2024).

**Quadro 16 – Classificação por alcance das postagens**



Fonte: Elaboração própria (2024).

Os dados mostram que a quantidade de postagem não tem relação com o resultado eleitoral. Considerando esse indicador, os eleitos ocupam respectivamente a 3ª, 6ª, 7ª, 8ª e 9ª posições. O quadro muda quando se considera o chamado engajamento. Avaliando a soma total (visualização + curtidas + comentários), os cinco eleitos ocupam as seguintes colocações: 1ª, 4ª, 5ª, 6ª e 9ª. Ao fazer um processo de filtragem ainda mais específico, e considerando apenas o ranqueamento pelo total de comentários – situação que pode ser compreendida como um nível maior de interação entre o emissor e receptor da informação–, os cinco que saíram vitoriosos da disputa aparecem na seguinte ordem: 1ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª.



## 5

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A razão de ser de normas constitucionais e legais que restringem a liberdade de comunicação das pessoas em circunstâncias específicas, como a ocupação de um cargo público, tem relação direta com primados maiores que integram o sustentáculo do Regime Democrático de Direito. Logo, não podem ser tratadas como mero acaso ou voluntarismo de quem propôs, aprovou ou tem a atribuição legal de assegurar o seu cumprimento.

Por mais óbvio que pareça, esse raciocínio precisa ser revisitado e, sobretudo, aplicado em um país que preza e defende, pelo menos do ponto de vista formal, o equilíbrio entre todos os concorrentes como um dos pilares para a higidez do processo eleitoral, bem como que atribui à separação entre a chamada coisa pública e os interesses privados uma das razões para o avanço e a consolidação de seu sistema de governo.

As leituras, análises e estudos feitos ao longo de meses, e que estão traduzidos na presente dissertação, impedem outra constatação se não a de que muito ainda precisa ser feito para que a situação desejada se torne real. Mais do que isso: a conclusão é no sentido de que, os avanços, a disseminação, o alcance e a supremacia das Tecnologias de Informação e Comunicação, materializados no âmbito deste trabalho pelas redes sociais, são um desafio novo, complexo e poderoso nesse processo.

Também por óbvio não se cogita – inclusive por ser praticamente impossível do ponto de vista operacional e prático – impedir o uso de ferramentas disponibilizadas pelas plataformas cujos tentáculos e alcance foram explicitados neste trabalho.

O que se pretendeu mostrar foi a realidade acompanhada diariamente pela população consumidora de informações disponibilizadas por agentes que são pagos com recursos públicos e que contam com uma estrutura de profissionais de comunicação igualmente remunerados pelo dinheiro dos impostos da população, que recebem a atribuição de prestar serviços ou de atuar na governança de órgãos importantes para o funcionamento do Estado.

Conforme pontuado em capítulo específico da dissertação, e corroborado por fatos veiculados diariamente por diversos meios de comunicação, não é promissora a possibilidade de que quem detém o controle das plataformas adira a um modelo de negócio e governança que valorize ou, simplesmente, que preze pela isonomia, pela qualidade do debate e, muito menos, pela impessoalidade exigida de órgãos e agentes públicos. São consistentes os estudos que mostram que as chamadas *big tech* não têm compromisso com esses valores. Para usar expressões do escritor Evgeny Morozov, às gigantes do Vale do Silício interessam dinheiro e, sobretudo, poder. E para alcançarem esses propósitos, estão dispostas a oferecer vantagens e a prometer milagres, todos vinculados ao fenômeno da viralização. Não à toa, o “viralizar” tem se tornado um verbo cada vez mais conjugado, inclusive entre os agentes políticos e os integrantes das estruturas de comunicação instaladas em órgãos públicos.

Além disso, considerando o nível de exposição de uma parcela cada vez maior da população ao fenômeno da circulação de informação via internet e, de forma ainda específica, pelas redes sociais, parece inócuo ou ilusório atribuir às pessoas enquanto destinatárias das mensagens a obrigação de rechaçar conteúdo que possa ser campanha eleitoral travestido de comunicação pública.

Na obra de Evgeny Morozov, assim como em dezenas de estudos que buscaram traduzir a dinâmica e os efeitos dos algoritmos sobre os internautas ficam evidentes a fragilidade e vulnerabilidade das pessoas em relação ao universo digital e as suas funcionalidades. Ao dizer que *“liberdade” não é o departamento deles(as empresas de tecnologia), eles apenas elaboram ferramentas descoladas para disseminar o conhecimento!* (Morozov, 2018, p. 41), a obra nos remete a uma realidade que não pode ser ignorada a partir dos achados na presente pesquisa.

O cidadão eleitor teria, hoje, ou terá, no futuro próximo, condições de, ao menos, ver com estranheza aspectos da comunicação feita por agentes públicos que podem entrar em choque com os limites definidos pelos legisladores, esses próprios agentes políticos em determinado espaço temporal? Na atual conjuntura, estando a população cada dia mais acostumada com a exposição dos próprios hábitos, da própria rotina e, ao fim e ao cabo, da própria vida, poderia reconhecer possíveis irregularidades?

Com escopo reduzido, o presente trabalho apresenta um microcosmo de um sistema maior que, muitas vezes, passa despercebido pela maioria das pessoas, incluindo quem tem a missão de fiscalizar não apenas a legalidade, a probidade e a eficiência, mas também a moralidade e a impessoalidade no exercício de atos que integram a Administração Pública. Encobertos sob a justificativa do dever de prestação de contas, faz-se uma comunicação política, de viés marketeiro e mesmo eleitoral.

Um dos questionamentos que permeiam o tema objeto deste trabalho é: o que fazer quando conceitos consagrados e defendidos, como *accountability* e transparência, são usados para driblar regras igualmente importantes como a impessoalidade e a igualdade de condições entre concorrentes? De largada, é preciso compreender a complexidade do tema que se difere muito dos nós jurídicos verificados quando se tem a necessidade de se compatibilizar com direitos ou com obrigações que se opõem em uma determinada situação.

Nos tempos atuais, assegurar que sejam cumpridos ao mesmo tempo e de forma satisfatória os princípios da publicidade e da impessoalidade não é simples nem se equivale à análise feita em casos onde estão em lados opostos, por exemplo, a liberdade de expressão e o direito de intimidade; ou a liberdade religiosa e o direito à vida (quando um paciente recusa uma transfusão sanguínea). É mais do que isso: é ter de jogar luz e trazer à tona a discussão sobre possíveis consequências dessa nova forma mundial de se buscar ou receber conhecimento.

Os desafios de combater hábitos personalíssimos ainda frequentes entre agentes públicos são complexos e, por óbvio, não se restringem à comunicação. Todavia, esse aspecto não pode e não deve ser desprezado, sob pena de os normativos seja os editados pelo Legislativo, seja os aprovados pela Justiça Eleitoral se tornarem apenas ficção jurídica. Afinal, de nada adianta ter regras que disciplinam as divulgações no período eleitoral se no dia a dia uma construção de caráter personalíssimo se intensifica, inclusive se beneficiando de todos os avanços tecnológicos os quais tendem a deixar o processo de comunicação ainda mais assertivo.

A presente dissertação teve ainda como propósito ser um exercício de buscar alternativas que possam enfrentar o problema e, ao menos, mitigar os seus efeitos, reduzindo a utilização de recursos

públicos para interesses privados tão condenados no modelo patrimonialista cujos resquícios ainda são percebidos no Estado brasileiro. Essa construção, apontada por diversos autores mencionados ao longo deste trabalho, tais como Holanda (1995), Schwartzman (1988), Faoro, (2001), Filgueiras (2009), pode ser facilmente percebida em uma linha cronológica, que remonta à construção histórica do Brasil enquanto nação e que perdura mesmo após a Constituição Federal de 1988.

É fato que o país não apenas convive com elementos arraigados do modelo estamental delineado por Faoro (2001). São muitos os exemplos de acontecimentos da política nacional que, por mais absurdos que pareçam ao viés democrático, seguem se repetindo e se renovando de forma que o próprio agente, seus parentes, amigos e associados possam manter ou criar novos privilégios. Para citar dois exemplos apenas: a) no momento em que a presente dissertação foi elaborada, o país contava com quatro esposas de ministros de Estado indicadas para cargos nos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs)<sup>50</sup> – os órgãos de controle são velhos conhecidos da ciência política por abrigarem parentes de agentes públicos tradicionais. Em 2016, estudo da Transparência Brasil apontou que 32% das cadeiras dos TCEs e dos Tribunais de Contas dos Municípios eram ocupadas por parentes de político –; e b) um fato com relação direta ao objeto do presente trabalho é o caso do atual deputado distrital Joaquim Roriz Neto, um dos agentes que teve o perfil analisado na presente pesquisa. O cargo do Executivo deixado por ele, em 2022, em decorrência da exigência de desincompatibilização, é ocupado desde então por sua mulher Clara Roriz.

Considerando que o presente estudo respondeu de forma afirmativa a questão proposta que era: As redes sociais – aqui compreendidos os perfis pessoais e institucionais no Facebook e do Instagram – foram usadas para promoção pessoal, sobretudo com vistas à disputa eleitoral de 2022 pelos nove agentes públicos do Distrito Federal?, é salutar que se intensifiquem os investimentos e as ações de cunho educacional ou instrucional de forma a permitir que o cidadão/eleitor possa compreender a dinâmica da comunicação nas redes e resistir a eventuais abusos.

---

<sup>50</sup> Matéria jornalística publicada pela BBC Brasil acerca da indicação de parentes e da composição dos Tribunais de Contas nos Estados e Municípios. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/czd31q4zkzpo>. Acesso em: 9 jun. 2024.

Essa conclusão decorre também de outra percepção descrita por autores como Santos (2024) e Ricuero (2009) no sentido de que a tecnologia viabilizou a criação de uma nova estrutura na sociedade, a vida nas telas, que, de forma paralela à vida real, afeta e pode até mesmo dirigir a existência de um número cada vez maior de pessoas. Ao analisar como o tripé algoritmos, engajamento e redes sociais impactam a educação, o autor destaca a vulnerabilidade das pessoas diante das máquinas, essas obviamente operadas por pessoas cujos interesses e poderes são cada vez mais amplos, ramificados e de difícil compreensão.

O caminho para enfrentar não apenas a violação ao princípio da impessoalidade, mas também ela, por meio das redes sociais, é cada vez mais um problema público a ser enfrentado pelas nações de forma organizada e a partir de ações legais, de fiscalização e, sobretudo, as que possuem caráter educativo. É preciso que as pessoas passem por processos de educação midiática, alfabetização digital e sobretudo que sejam ensinadas sobre os processos, a dinâmica e os interesses que estão por trás dessa nova forma de disseminação de conhecimentos.

Afinal de contas, se o poder e o alcance dos mecanismos que existem por trás das redes sociais são capazes de estabelecer e definir padrões de consumo, comportamentos adotados nas relações sociais certamente também interferem de forma aguda no universo da política influenciando as preferências e vontades do eleitor. E pouco adianta transferir a quem tem o poder do voto a obrigação de sozinho enfrentar esse poderoso império.

Esse aspecto pode até parecer menor diante dos demais desafios impostos à sociedade e, de forma especial, ao Estado, mas não pode ser ignorado ou relegado a segundo plano. As suas consequências, se não impedem, ao menos, atrasam o caminho da efetiva separação entre a coisa pública e os interesses privados e o adequado processo eleitoral.

Nesse sentido, é inevitável pensar em regramentos mais claros, que possam desdobrar os princípios constitucionais a fortalecer os processos de fiscalização e a fortalecer a comunicação pública, o que pode se dar com a efetiva formação de corpo técnico preparado, não apenas do ponto de vista operacional, mas com respaldo legal para resistir a intenções personalíssimas de quem circunstancialmente

responde por determinada estrutura pública e, como consequência, detém um naco do poder constitucionalmente reservado ao povo.

Como forma de contribuir para o avanço da reflexão sobre o tema, o presente trabalho recomenda que sejam aprofundados os estudos nas diversas vertentes relacionadas à comunicação feita por agentes e por instituições públicas nas redes sociais. Pela complexidade e pelos resultados capazes de produzir, esses espaços virtuais não podem ser tratados de forma similar às tradicionais estruturas e ferramentas de comunicação. Estudos sérios e embasados poderão jogar luz ao problema e indicar soluções tanto de ordem legal quanto de natureza educacional, cuja necessidade parece incontestável.

De maneira adicional, sugere-se um maior e mais eficiente controle do funcionamento das assessorias de comunicação para que os profissionais - muitos com vínculos empregatícios frágeis decorrentes de nomeações para cargos de confiança - possam contar com regramentos claros, de preferência estabelecidas em políticas que sejam de conhecimento público e aplicação diária. Tais mecanismos são essenciais para, se não impedir, pelo menos dificultar voluntarismos de agentes que ainda vêm as estruturas públicas como patrimônio privado e que devem atuar em seu benefício pessoal.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.

AMORIM, Paula K. D. F. **Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras.** 2012. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BAUER, M. **Análise de conteúdo clássica: uma revisão.** In: BAUER, M.W; GASKELL, G (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som.** Petrópolis: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BRAGA, S.; CAETANO, L.; ALMEIDA, F.. **“Americanização” da representação política virtual? Um estudo comparado das estratégias de comunicação digital por parlamentares de diferentes sistemas políticos.** In: 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, out. 2015 **Anais [...].** Caxambu, Minas Gerais, 2015.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Comunicação Pública.** XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. Recife, set. 1998. In: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Curso de Comunicação Pública. Apostila. jun.-jul., 2005.

CAPEZ, Fernando. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais.** Colaboração de Luana Silva Souza. 3. ed. São Paulo: Salvador, 2023.

CARVALHO, Salo. **Protestos, política e cultura.** In: **A toga:** jornal dos estudantes da Faculdade de Direito da UFRGS, p. 4, Porto Alegre, 2014.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na era da internet.** Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 271 p.

CHALITA, Tony Ferreira de Carvalho Isaac. **A comunicação dos chefes do Poder Executivo em tempos de redes sociais: transparência administrativa ou promoção pessoal?** 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 86-90.

CORTELLA, Mário Sérgio. **Qual é a tua obra? Inquietações propositivas sobre gestão, liderança e ética.** São Paulo: Ed. Vozes, 2017, p.3-86.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed.** São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública.** São Paulo: Atlas, 2007.

FACCIOLI, Franca. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio.** Roma: Carocci, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3. ed.** Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2001.

FERNANDES, C.M.; OLIVEIRA, L. A.; MARTINS, T.F.; CHAIA, V. **Campanha permanente e espetacularização política: análise das estratégias narrativas de João Dória (PSDB) na fanpage.** Líbero. 2017. Disponível em: <http://seer.casperlibero.edu.br/index.php/libero/article/view/906>.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade.** Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2. ed. 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.** Opinião Pública, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

GOMES, Wilson. **Propaganda política, ética e democracia. Mídia, eleições e democracia,** p. 53-90, 1994.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley CM. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas.** São Paulo: Ed. Paulus, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Entre Naturalismo e Religião.** Estudos Filosóficos. Tradução Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

HECLO, Hugh. **Campaign in Gand Governing: a Conspectus.** In: ORNSTEIN, N. J.; MANN, T. E. (ed.). **The Permanent Campaign and Its Future.** p. 1-37, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 9. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

HOOTSUITE. **Digital 2021: Brazil.** 2021. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-brazil?rq=brazil>.

HOOTSUITE. **Digital 2022 April Global Statshot Report (Apr 2022)**. 2022. Disponível em: <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2022-april-globalstatshot-report-apr-2022-v01>.

KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

LILLEKER, D. G.: **Key Concepts in Political Communication**. London: Sage, 2007.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. **Comunicação pública: mercado, sociedade, e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais**. Revista de Sociologia e Política, [S. l.], . v. 28, n. 74, 2020.

MAIA, A.F. **Appointments on Ethics and Individuality Based on Minima Moralia**. Psicologia. São Paulo: USP, v. 9 n. 2, p. 151-177, 1998.

MANIERI, Thiago; RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. **A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática**. Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, São Paulo, n. 14, p. 49-61, 1. sem. 2011.

MASSUCHIN, Michele Goulart; SILVA, Luana Fonseca. **Campanha permanente nas redes sociais digitais: um estudo de caso da análise da fanpage do governador Flávio Dino, no Brasil/Permanent campaign on digital social networks: a case study analysis of Flavio Dino's fanpage, in Brasil**. Revista Internacional de Relaciones Públicas, [S. l.], v. 9, n. 17, p. 229-248, 2019.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo**. Líbero, São Paulo, Fundação Cásper Líbero, Ano II, n. 3-4, p. 32-37, 1999.

MEDEIROS, Armando Medeiros; CHIRNEV, Lilian. **Guia de Comunicação Pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILL, Stuart. **Sobre a liberdade**. São Paulo: Ed. Hedra, 2017.

MONTESSO JÚNIOR, José Agnaldo. **Comunicação pública nas plataformas de mídias sociais: apropriação, atuação e impacto da utilização do Facebook e Instagram pelas prefeituras da microrregião de Varginha-MG.** 2023. 150 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – Profiap) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2023.

MOROZOV, E. **Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política.** Tradução: Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018.** São Paulo: Ed. Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

ORNSTEIN, N.; MANN, T (ed.). **The Permanent Campaign and its Future.** Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. C. B. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. C. B. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** Letras, v. 222, n. 259, p. 6-11, 2001.

POPPER, Karl. **Em Busca de um Mundo Melhor.** Tradução: Teresa Curvelo Lisboa: Editorial Fragmentos, 1989.

RECUERO, Raquel. **Curtir, compartilhar, comentar: trabalho de face, conversação e redes sociais no Facebook.** Verso e reverso, v. 28, n. 68, p. 117-127, 2014.

RICUERO, R. **Redes Sociais na Internet.** Porto Alegre: Editora Sulina, 2009.

ROCHA, Cármen Lúcia. Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Observação sobre a desapropriação no direito brasileiro.** Revista de Direito Administrativo, v. 204, p. 33-52, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46752/46378>.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação.** Brasília: Enap, 2021.

SANTAELLA, Lúcia. **O que é semiótica**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

SANTAELLA, Lúcia. **Introdução à Semiótica**. São Paulo: Ed. Paulus, 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; DAI PRA, Marlon. **Relações de poder e democracia: como regular a desinformação no ecossistema das big-techs**. *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, Universidade de Fortaleza, v. 27, n. 2, p. 17-17, 2022.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, Rodrigo Otávio dos. **Algoritmos, engajamento, redes sociais e educação**. *Acta Scientiarum Education*, v. 44. jan.- dez. 2022.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41.ed. São Paulo: Malheiros, 1984.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SORJ, Bernardo. **Internet, espaço público e marketing político: entre a promoção da comunicação e o solipsismo moralista**. *Novos estudos CEBRAP*, n. 76, p.123-136, 2006.

SOUSA, Jorge Pedro. **As Notícias e os Seus Efeitos: As Teorias do Jornalismo e dos Efeitos Sociais dos Media Jornalísticos**. Coimbra: Minerva Coimbra, 2000.

SOUSA, Jorge Pedro. **A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 38, 1998.

SOUSA, Jorge Pedro. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

TERRA, Carolina Frazon. **Redes e mídias sociais: desafios e práticas no contexto das organizações**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação organizacional estratégica: aportes conceituais e aplicados**. São Paulo: Summus, p. 255-268, 2016.

VIANNA, Luiz Werneck. **Weber e a interpretação do Brasil**. In: SOUZA, Jessé (org.). **O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 7-32, 1970.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **A Reforma Administrativa da Era de Vargas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1991. v. 1.

ZÉMOR, Pierre. **As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed.** São Paulo: Atlas, 2012.

ZENHA, Luciana. **Redes sociais online: o que são as redes sociais e como se organizam?** Caderno de Educação, Belo Horizonte, v. 1, n. 49, p.19-42, 2018.



idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Ness  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO