

# 2016 EM DEBATE

## OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um periódico do grupo de pesquisa Opinião Pública,  
Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Ano 8 - N. 06  
Agosto de 2016  
ISSN: 2176 - 4883



### DOSSIÊ Internet e Política

Afonso de Albuquerque  
Carolina de Paula  
Eleonora Magalhães  
Marcelo Alves dos Santos  
Carolina Aguerre  
Fernanda Freire  
Margareth Kang  
Danilo Cesar Maganhoto Doneda  
Luiz Carlos do Carmo Fernandes  
Cássia Andrea Cardoso

**OPINIÃO**  
Camila Mont'Alverne  
Isabele B. Mitozo

**RESENHA**  
Gabriela Siqueira



Periódico Eletrônico do Grupo de Pesquisa  
Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral  
Universidade Federal de Minas Gerais - Av. Presidente Antônio Carlos 6627  
Campus Pampulha - CEP 31270-901 - Belo Horizonte - MG - Brasil - Tel (31) 34093823

# GRUPO DE PESQUISA OPINIÃO PÚBLICA, MARKETING POLÍTICO E COMPORTAMENTO ELEITORAL

## Em Debate

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

## Missão

Publicar artigos e ensaios que debatam a conjuntura política e temas das áreas de opinião pública, marketing político, comportamento eleitoral e partidos.

### Coordenação:

Helcimara de Souza Telles – UFMG

### Conselho Editorial

Antônio Lavareda – IPESPE

Aquilles Magide – UFPE

Bruno Dallari – UFPR

Cloves Luiz Pereira Oliveira – UFBA

Dalmir Francisco – UFMG

Denise Paiva Ferreira – UFG

Érica Baptista - UFMG

Gustavo Venturi Júnior – USP

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Heloisa Dias Bezerra – UFG

Julian Borba – UFSC

Luiz Ademir de Oliveira – UFSJ

Luciana Fernandes Veiga – UFPR

Luiz Cláudio Lourenço – UFBA

Malco Braga Camargos– PUC-MINAS

Mathieu Turgeon – UnB

Rubens de Toledo Júnior – UFBA

Paulo Victor Melo - UFMG

Pedro Santos Mundim – UFG

Silvana Krause – UFRGS

Yan de Souza Carreirão – UFPR

### Endereço

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política – DCP

Av. Antônio Carlos, 6.627 - Belo Horizonte

Minas Gerais – Brasil –CEP:31.270-901

+ (55) 31 3409 3823

Email: [marketing-politico@uol.com.br](mailto:marketing-politico@uol.com.br)

Facebook: Grupo Opinião Pública

Twitter: @OpPublica

### Jornalista Responsável

Érica Anita Baptista

### Equipe Técnica:

Alex Mariano

Roberto Rocha

### Parceria

Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e  
Econômicas – IPESPE

As opiniões expressas nos artigos são de inteira  
responsabilidade dos autores.

## EM DEBATE

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política  
Ano VIII, Número VI, Agosto de 2016

### SUMÁRIO

---

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Editorial</b>  | <b>5-7</b>   |
| <b>Dossiê:</b> Internet e política  |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Redes de campanha de pré-candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro</b></li> </ul>               | <b>8-23</b>  |
| Afonso de Albuquerque, Carolina de Paula, Eleonora Magalhães e Marcelo Alves dos Santos   |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Agenda building and the internet: the case of intermediaries</b></li> </ul>                     | <b>24-33</b> |
| Carolina Aguerre  |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Uma breve reflexão sobre memes políticos, humor e conversação cotidiana informal</b></li> </ul> | <b>34-40</b> |
| Fernanda Freire   |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Políticas de identidade na era digital e o Registro Civil Nacional</b></li> </ul>               | <b>41-64</b> |
| Margareth Kang e Danilo Cesar Maganhoto Doneda  |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Campanha eleitoral no Facebook em Goiás 2014</b></li> </ul>                                     | <b>65-83</b> |
| Luiz Carlos do Carmo Fernandes e Cássia Andrea Cardoso  |              |

## **Opinião**

- **“Capturar Pokémon é fácil. A gente precisa é capturar bandido”: A onda conservadora e seu protagonismo nas eleições 2016** 84-89

Camila Mont’Alverne e Isabele B. Mitozo

## **Resenha**

- **A lógica das eleições municipais** 90-96

Gabriela Câmara Campos Bernardes Siqueira

**Colaboradores desta edição** 97-101

## REDES DE CAMPANHA DE PRÉ-CANDIDATOS À PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO

Afonso de Albuquerque  
Universidade Federal Fluminense  
✉ afonsoal@uol.com.br

Carolina de Paula  
IESP – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
✉ carolina.almeidapaula@gmail.com

Eleonora Magalhães  
Universidade Federal Fluminense  
✉ eleonoramagalhaes@yahoo.com.br

Marcelo Alves dos Santos  
Universidade Federal Fluminense  
✉ marceloalves.ufsj@hotmail.com

**Resumo:** *As mídias sociais impõem à campanha eleitoral uma lógica radicalmente distinta daquela que orienta a propaganda política no rádio e na televisão. O artigo faz uma análise do potencial que os pré-candidatos a prefeito (“prefeitáveis”) do Rio de Janeiro apresentam correntemente do ponto de vista do uso político das mídias sociais, utilizando como amostra de dados 891 fan-pages no Facebook, que estabelecem 7478 ligações entre si – um sinal do potencial de alcance quando se fala em interações dentro de uma rede social online.*

**Palavras-chave:** *eleições municipais; redes sociais; comunicação política.*

**Abstract:** *comparing with the political propaganda on radio and television, social media imposes a radically distinct communication logic to electoral campaigns. This paper analyzes the potential social media networking capacities of the Rio de Janeiro’s City Hall pre-candidates. The sample studied gathers data from 891 Facebook fan pages and 7478 connections – an indicative of the information reach when it comes to interactions within a digital social network.*

**Keywords:** *municipal elections, social networking sites, political communication.*

A campanha para as prefeituras e cargos legislativos em todo o país promete ser extraordinária de muitas maneiras diferentes. Para começar, o país enfrenta um momento político muito delicado, marcado pelo processo de

impeachment e afastamento da presidenta Dilma Rousseff e a crise de credibilidade enfrentada pelo presidente interino Michel Temer. Em segundo lugar, a campanha eleitoral promete ser muito mais compacta e enxuta, em face das recentes mudanças nas regras de financiamento e o enxugamento do tempo de propaganda eleitoral em rádio, TV e nos dias de campanha, de 90 para 45 dias. Finalmente, existe o fator tecnológico. Desde as primeiras eleições que se seguiram ao fim do regime militar, a televisão ocupou um lugar central nas campanhas eleitorais brasileiras. Nos últimos anos, contudo, a televisão – e a televisão aberta, em particular – tem perdido, pouco a pouco, o seu protagonismo, em benefício de outros veículos da comunicação política. Dentre eles, as mídias sociais assumem um papel particularmente relevante.

O ponto a se destacar é que as mídias sociais impõem à campanha eleitoral uma lógica radicalmente distinta daquela que orienta a propaganda política no rádio e na televisão. Enquanto neste caso a campanha ocorre em um espaço previamente determinado na televisão, disponibilizado pela justiça eleitoral aos partidos políticos, o ambiente das mídias sociais segue uma lógica inteiramente diferente: candidatos, partidos e lideranças políticas dividem o espaço com todo o tipo de agentes, institucionais ou não, incluindo cidadãos comuns. Os problemas de comunicação política que se apresentam nos dois meios são, também, inteiramente distintos. No caso da propaganda na televisão as variáveis fundamentais são a quantidade de tempo de que cada partido, e seus respectivos candidatos dispõem (ALBUQUERQUE, 1999), nas mídias sociais, o problema central se refere à capacidade dos agentes envolvidos na campanha de estabelecerem conexões produtivas com os demais agentes da rede (BENNETT, SEGERBERG, 2013).

Um exemplo do potencial de reorganização do jogo político é a cidade do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, o Rio de Janeiro constitui um cenário particularmente fértil do ponto de vista do uso político das mídias sociais. Somado a isso, a cidade receberá uma edição dos Jogos Olímpicos pouco antes

do início da campanha eleitoral. Além disso, vários personagens políticos do Rio de Janeiro tiveram um papel de protagonismo – ou grande visibilidade no drama político nacional, como o Presidente (afastado) da Câmara de Deputados Eduardo Cunha (PMDB), os deputados federais Jair Bolsonaro (PSC), Jandira Feghali (PCdoB) e Jean Willys (PSOL), além do senador Romário Faria (PSB). Em abril deste ano, o PT anunciou rompimento com o PMDB depois que o pré-candidato a prefeito e deputado federal Pedro Paulo votou favoravelmente ao impeachment. A perspectiva de novas alianças, nesse contexto, acrescenta camadas à dinâmica eleitoral. Com base nisso, este artigo apresenta uma análise do potencial que os potenciais candidatos a prefeito (“prefeitáveis”) do Rio de Janeiro apresentam correntemente do ponto de vista do uso político das mídias sociais, utilizando como amostra de dados 891 fanpages no Facebook, que estabelecem 7478 ligações entre si – um sinal do potencial de alcance quando se fala em interações dentro de uma rede social online.

### **Mídias sociais e campanha**

O investimento em estratégias que contribuam para o planejamento de campanhas mais eficientes e precisas tornou-se algo essencial e, ao mesmo tempo, um desafio. Desde a eleição de Barack Obama, em 2008, falar em gerenciamento político significa, também, investir em comunicação na internet (cf. GOMES et al., 2009; RAINIE, SMITH, 2008, entre outros), que utilizou recursos de comunicação digital de forma pioneira de modo a atingir determinado nicho do eleitorado norteamericano: jovens adultos. Nesse sentido, as mídias sociais oferecem um espaço privilegiado de participação para eleitores e candidatos (MARQUES, SAMPAIO, 2013; LOPES, 2011), uma vez que permitiriam a estes acompanhar, introduzir e articular discussões com maior autonomia em relação aos canais tradicionais, como jornais, programas de rádio e TV.

Fazer política (com qualidade) na *web*, porém, envolve muito mais do que produzir conteúdo e angariar curtidas: na internet, é essencial saber construir redes de apoio. A sociabilidade no meio virtual, assim como no real, é algo complexo. Porém, as técnicas de análise de redes sociais online (ARS), quando bem empregadas, permitem enxergar com maior clareza a rede formada em torno de um político, instituição ou assunto a ele relacionado. Mais que isso, é possível identificar quem se destaca, ou seja, quais perfis se apresentam como de fato relevantes em um cenário de disputa eleitoral. O mapeamento da rede de um determinado candidato possibilita à equipe responsável pela campanha concentrar esforços estrategicamente – o que aponta para uma economia de recursos associada à potencialização dos resultados.

### **Cenário político eleitoral na cidade do Rio de Janeiro**

A primeira questão que emerge é: como ficarão as coligações nos municípios? Sabemos que no Brasil o federalismo multinível permite aos partidos considerável autonomia em suas decisões sobre a formação de chapas em cada âmbito, seja ele federal, estadual ou municipal. Recentemente o presidente do PT, Rui Falcão, declarou que a executiva nacional do partido não homologará chapas municipais que incluam candidatos que votaram “sim” pelo *impeachment* da presidente, porém, destacou que poderá existir exceções após análises caso a caso. Ou seja, sabemos que há um jogo aberto sobre o comportamento dos partidos nessa conjuntura, ao menos no que diz respeito ao PT.

Como ficará a configuração partidária na campanha para a prefeitura do Rio de Janeiro? É razoável supor que o cenário de 2016 é muito diferente de 2012, quando observamos uma eleição fácil e altamente previsível do prefeito Eduardo Paes (PMDB) com 64,6% dos votos logo no 1º turno (PAULA, 2013). Paes vinha de uma primeira gestão municipal extremamente bem avaliada pelo

eleitorado (o segundo prefeito mais bem avaliado do Brasil pelo Datafolha em jul/2012), contando com o apoio do então governador do RJ, Sérgio Cabral, e da presidente Dilma (todos muito bem avaliados pelo eleitorado também), além do apoio dos três senadores em exercício na época. Assim, fica compreensível que sua chapa tenha aglutinado o impressionante número de 20 partidos. Rodrigo Maia (DEM) e Clarissa Garotinho (PR) que de saída pareciam compor a principal chapa de oposição frustraram todas as expectativas amargando um terceiro lugar com singelos 2,9% dos votos. Coube a Marcelo Freixo (PSOL) ocupar o principal nome da oposição, fazendo uma campanha com poucos recursos financeiros e atingindo 28,15% dos votos.

Se ainda não sabemos como será a composição final das coligações parece bastante óbvio que a pulverização das chapas será maior, com a presença do PSB, que sempre esteve à margem de disputas na capital do RJ, e surge agora com o conhecido Romário Faria (PSB) que obteve uma cadeira no Senado com 63,4% dos votos em 2014<sup>1</sup>. Marcelo Crivella (PRB), junto com Romário, é talvez o nome mais conhecido, vindo de uma excelente campanha para o governo do RJ (disputou o 2º turno em 2014). No campo da esquerda vemos possivelmente Jandira Feghali (PCdoB), presença forte nas redes sociais durante o processo de impeachment em defesa da presidente Dilma, e o deputado estadual Marcelo Freixo (PSOL), que pode trazer o *recall* do último pleito municipal como vantagem. Dentro da órbita dos partidos que mais publicamente orquestraram o processo de impeachment temos os potenciais candidatos Pedro Paulo (PMDB), atualmente na Secretaria Executiva de Coordenação de Governo da Prefeitura do Rio de Janeiro; o deputado federal Otávio Leite (PSDB), velho conhecido dos cariocas, inclusive já foi vice-prefeito na gestão César Maia (DEM) e também disputou a eleição de 2012 para a prefeitura do Rio<sup>2</sup>. Nessa esfera ainda circulam o deputado estadual Flávio

---

<sup>1</sup> No momento que o artigo foi escrito Romário estava em pré-campanha, contudo, dia 22/07, declarou publicamente que não será mais candidato à prefeitura do Rio.

<sup>2</sup> Também houve alteração sobre o candidato do PSDB. Dia 23/07 o partido confirmou o nome de Carlos Osório, ex-secretário municipal de Conservação e Transportes, e ex-secretário estadual de Transportes.

Bolsonaro (PSC), que nunca disputou um cargo Executivo, e o deputado federal Índio da Costa (PSD). Um pouco fora desse conjunto há o nome do deputado federal Alessandro Molon, ex-petista, recém filiado à REDE, que poderá disputar seu primeiro cargo Executivo.

Se as convenções partidárias ainda estão longe de acontecer e as especulações são grandes e variadas, podemos observar através das redes sociais o cenário eleitoral carioca de um outro ângulo, através de uma base de dados mais consolidada.

## Metodologia

A metodologia empregada neste estudo investiga as redes que compõem um recorte do universo que pode mobilizar a campanha nas mídias sociais. Coletamos dados referentes às páginas mais próximas aos nove principais candidatos no Facebook. Mostramos como esse conjunto amplo de canais estabelece relações de troca e de reconhecimento entre os pares (LYCARIÃO, DOS SANTOS, 2016; RECUERO, 2014). Para isso, utilizamos uma metodologia que utiliza processos de análise de redes sociais online (ARS) associados à pesquisa em Ciências Sociais e em Comunicação<sup>3</sup>.

O poder explicativo dessa abordagem é, além de apontar os cenários em que ocorrem as discussões, encontrar influentes-chave, lideranças e contextualizar as subdivisões e relações entre os canais. Com isso, mostramos o panorama geral no qual acontecem as mobilizações, campanhas e trocas de informação entre os participantes. Esses dados são fundamentais para compreender quem são os agentes, como se posicionam e o impacto de suas mensagens na rede.

---

<sup>3</sup> As ligações estabelecidas pela rede de um candidato representam como as páginas seguem umas às outras. A função de “seguir” do Facebook é uma ação que só pode ser realizada pelos administradores. Isso ilustra como os pré-candidatos compõem redes coletivas de atuação comunicativa com diversas finalidades. É a primeira etapa necessária para desenvolver investigações sobre a circulação do conteúdo e possíveis impactos entre os usuários.

### **O jogo político dos prefeitáveis do Rio no Facebook**

O primeiro objetivo foi entender como os possíveis candidatos utilizam seus canais oficiais na rede social. Para compreender essa dimensão, utilizamos três medidas básicas: o total de curtidas na página, a atividade de postagens e o engajamento. As medidas indicam aspectos diferentes do potencial de comunicação política das fanpages dos candidatos. O total de curtidas dá conta da dimensão potencial de público que uma determinada fanpage pode atingir. É preciso considerar estes dados com algum cuidado, dado que o Facebook destina as postagens de uma determinada página a apenas uma percentagem dos seus seguidores efetivos. Ter um bom potencial de comunicação política não significa muita coisa, contudo, se o candidato não faz uso efetivo dele. Por isto, um segundo elemento de análise se refere à atividade de postagens de cada fanpage. Finalmente, dado que as mídias sociais constituem um ambiente participativo e colaborativo, o maior impacto de uma fanpage está ligado à sua capacidade de promover um maior engajamento da parte dos usuários das mídias sociais.

Com base nesses critérios, identificamos os seguintes perfis de utilização:

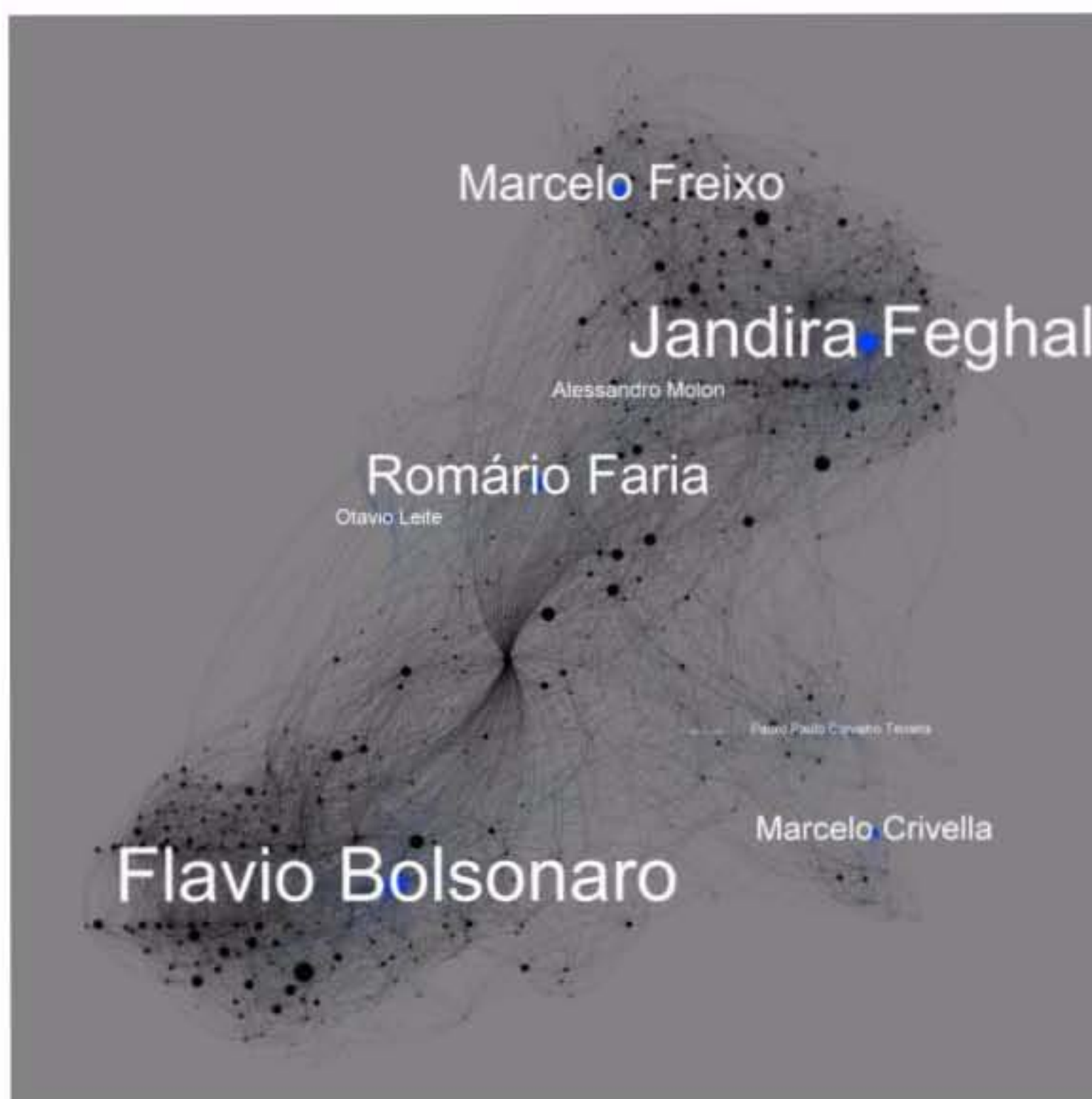
- (1) publicação intensa com grande base de seguidores: Romário Faria (PSB);
- (2) publicação intensa com base média-alta de seguidores Jandira Feghali (PCdoB) e Marcelo Freixo (PSOL);
- (3) publicação baixa e grande base de seguidores: Marcelo Crivella (PRB);
- (4) publicação baixa base média de seguidores: Otávio Leite (PSDB)
- (5) publicação intensa com base média de seguidores: Flávio Bolsonaro (PSC)

(6) publicação baixa com pequena base de seguidores: Alessandro Molon (Rede); Pedro Paulo (PMDB) e Índio da Costa (PSD).

Isso mostra como os prefeitáveis investiram, ainda antes das eleições, nas mídias sociais como plataformas de construção de imagem, criação de conteúdo, contato com os eleitores, mobilização e defesa de temas programáticos. Romário Faria e Marcelo Crivella têm perfis bem diferenciados. Retiram seu capital de comunicação de carreiras iniciadas fora do campo político: esporte e religião. Já Jandira e Freixo demonstram um perfil diferente, de políticos fortemente publicistas no campo da esquerda. Flávio Bolsonaro reflete esse perfil na direita, com menor alcance imediato de seguidores, mas com ampla rede de atores não-institucionais coordenada inicialmente pelo deputado federal, Jair Bolsonaro (PSC-RJ). Os demais mostram um perfil de menor utilização, com diferentes quantidades de seguidores.

Com os dados de utilização dos canais individualmente pelos possíveis candidatos, passamos às análises das redes. A imagem mostra como os candidatos podem estimular agrupamentos de agentes para fazer campanha no Facebook. São 891 *fan-pages* que estabelecem 7478 ligações entre si.

**Figura 01 – Rede dos pré-candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro no Facebook**



Fonte: Vértice Inteligência.

O primeiro ponto a ser destacado é a topologia geral da rede do cenário de campanha no Rio de Janeiro. O mapa mostra uma estrutura bastante clara. Temos duas redes bastante distintas e o principal corte não é entre esquerda ou direita, mas entre políticos com vínculos institucionais ou não.

Na parte de cima do grafo temos uma rede que inclui setores da esquerda e da direita institucional. Tanto os setores que apoiaram o impeachment, como os que se opuseram a ele: Jandira, Romário, Freixo, Molon e Otávio Leite. É nesse espaço que se pode imaginar que se dará a disputa pela hegemonia na campanha nas mídias sociais.

Na parte de baixo do grafo, Bolsonaro tem uma rede aparentemente muito poderosa, mas com poucos vínculos institucionais. Essa rede se presta a uma troca muito intensa, entre seus participantes, mas com pouco potencial

para se comunicar com outros agentes. Temos ainda candidatos que ocupam papéis marginais no sistema: Pedro Paulo e Crivella.

Com essa análise da topologia geral da rede, passamos para outro ponto: as métricas de liderança e de influência dos prefeitáveis nesse cenário. Para isso, analisamos como eles ativamente buscam construir as redes (métrica “grau de entrada” - GS) e como são reconhecidos por estes demais agentes (métrica “grau de saída” - GE).

**Tabela 1 – Estatísticas de rede**

| <b>Candidato</b>                 | <b>Grau de entrada</b> | <b>Grau de saída</b> | <b>Grau</b> |
|----------------------------------|------------------------|----------------------|-------------|
| Flávio Bolsonaro                 | 46                     | 377                  | 423         |
| Jandira Feghali                  | 43                     | 220                  | 263         |
| Romário Faria                    | 33                     | 42                   | 75          |
| Marcelo Freixo                   | 30                     | 62                   | 92          |
| Marcelo Crivella                 | 20                     | 29                   | 49          |
| Alessandro Molon                 | 13                     | 40                   | 53          |
| Otavio Leite                     | 12                     | 69                   | 81          |
| Pedro Paulo Carvalho<br>Teixeira | 8                      | 74                   | 82          |
| Índio da Costa                   | 3                      | 20                   | 23          |

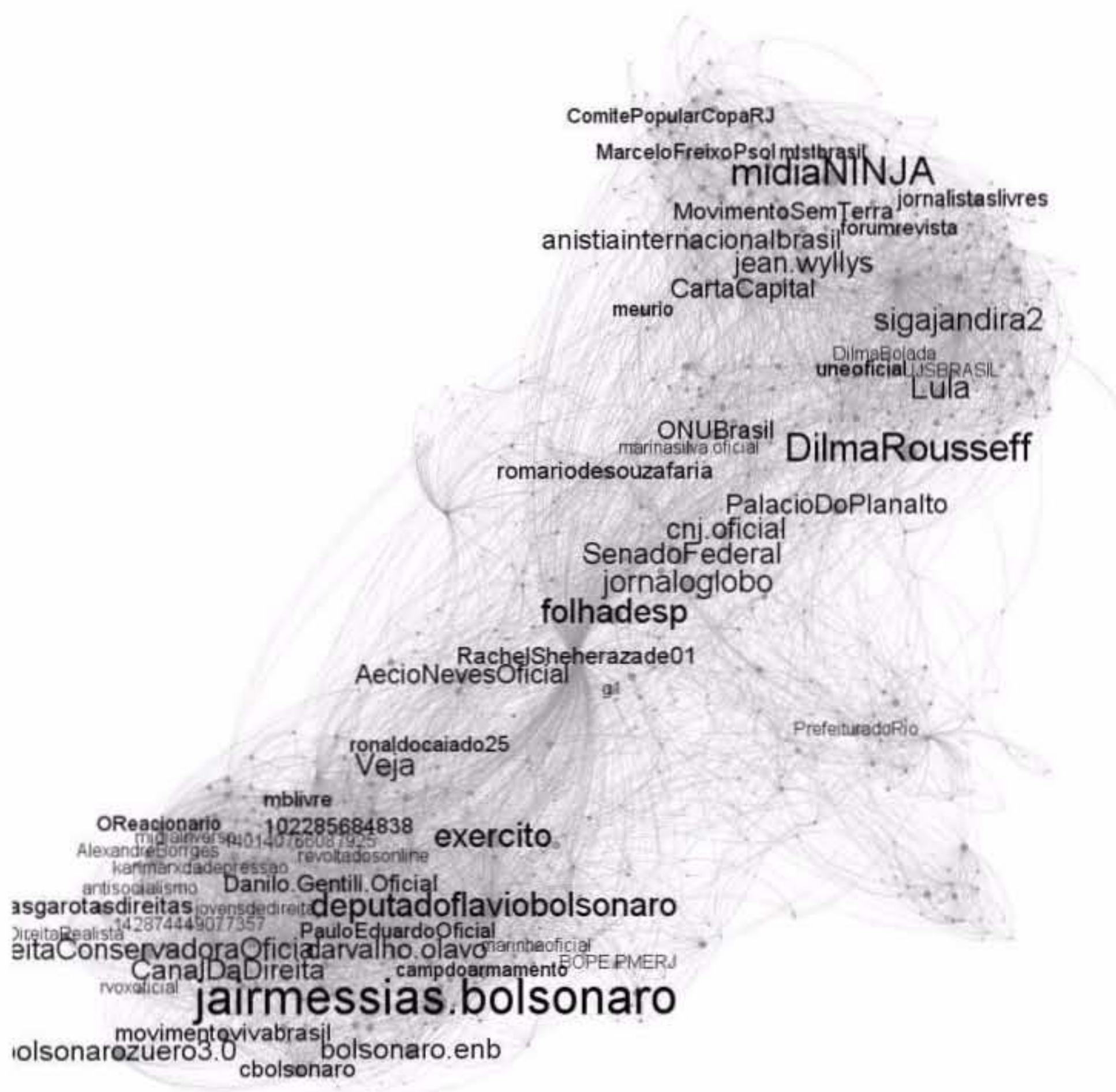
Fonte: Vértice Inteligência.

Aqui temos um olhar mais aprofundado do cenário de campanha para a Prefeitura do Rio de Janeiro no Facebook. Os dois candidatos com a maior base de curtidas Romário e Crivella caem posições. Sobem Bolsonaro, Jandira e Freixo.

Essas medidas da análise de rede olham para além do canal individual dos prefeitáveis e tentam compreender como eles mobilizam agentes de campanha auxiliares. Assim, Bolsonaro e Jandira têm perfil de construção de amplas redes de criação de conteúdo político, seguem diversos outros canais e são reconhecidos como lideranças importantes dentre estes agrupamentos. Molon, Otávio Leite, Pedro Paulo e Índio da Costa reproduzem o desempenho

abaixo da média dos demais candidatos. Eles mostram um perfil de baixa atividade de publicação, pouca base individual de seguidores e redes pequenas de articulação do jogo político no espaço amplo das mídias sociais.

A próxima etapa de análise é olhar a rede em contexto com os demais agentes de forma mais detalhada. Aqui, mostramos como os candidatos se relacionam com outros atores relevantes que podem mobilizar um espaço de campanha comum. Temos um panorama com mais nuances, o espaço institucional e não institucional se divide entre esquerda e direita. Esses setores possuem características bem diferentes entre si. Por isso, iremos descrever os atores que circulam nestas subdivisões da rede.

**Figura 2 – Rede ampla da eleição municipal do Rio de Janeiro no Facebook**

Fonte: Vértice Inteligência.

Na parte superior do mapa, há um subgrupo de esquerda compartilhado por três candidatos: Alessandro Molon, Jandira Feghali e Marcelo Freixo. Este espaço reflete uma disputa entre os três atores pelo apoio e mobilização de atores do campo ideológico da esquerda. Não apenas os votos estão em jogo, mas os esforços de comunicação e de campanha para vencê-los.

Nossa análise mostra que Jandira larga na frente dos demais concorrentes na mobilização deste subgrupo, tendo em vista o investimento da deputada na comunicação digital e na articulação do PCdoB com redes de movimentos sociais. Nesse sentido, suas vias de comunicação envolvem a União Nacional dos Estudantes e a União da Juventude Socialista, além da articulação com agentes petistas de sua chapa. Já Freixo constrói suas ligações com movimentos populares e universitários do Rio de Janeiro, como o Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas. Alessandro Molon não possui uma rede extensa de mobilização, até mesmo pela recente troca de partido. O agente mais influente de seu subgrupo é a porta-voz da Rede e ex-candidata à presidência, Marina Silva. Entre eles, circulam diversos canais de comunicação mais identificados com a agenda de esquerda, como a Revista Fórum e a Carta Capital, além de coletivos midialivristas, como Mídia Ninja e Jornalistas Livres.

A parte central da rede situa agentes institucionalizados, como o Senado Federal e a Comissão Nacional de Justiça, a Folha de São Paulo, G1 e O Globo, além do Palácio do Planalto e a ONU Brasil. Mais acima está o senador Romário, que não realiza articulações mais fortes com nenhuma organização política ou midiática. Sinal de que ele irá depender em grande escala do alcance e da replicação de seu próprio canal oficial. O mesmo pode ser afirmado do senador Marcelo Crivella, rodeado de deputados do baixo clero e da bancada evangélica. Importante destacar que ambos possuem carreiras que constroem seus capitais fora do campo político. Apesar da atuação parlamentar, não conseguem construir redes poderosas de mobilização em torno de movimentos sociais ou sindicatos. A campanha de ambos depende mais do alcance e do carisma pessoal do que de um aparato organizacional.

Por outro lado, Pedro Paulo possui um perfil nas mídias sociais com menor destaque. Sua atuação e os agentes articulados em torno de si são, majoritariamente, lideranças estatais, órgãos de governo e projetos da Prefeitura ou do Governo do Rio de Janeiro. Podemos destacar Eduardo Paes, Luiz

Fernando Pezão, a Cidade Olímpica e Eduardo Cunha. Isso demonstra que a campanha de Pedro Paulo está mais dependente da avaliação do desempenho e da máquina de governo.

Na parte sul do mapa, temos uma grande rede montada em torno dos perfis da família Bolsonaro (Jair Messias, Carlos, Eduardo e Flávio). Em torno deles, há ampla mobilização de atores não institucionalizados. Estes atores possuem grande alcance e poder de mobilizar seguidores. Entre eles, podemos destacar: Olavo de Carvalho, Revoltados Online, Direita Conservadora, Canal da Direita, Rádio Vox e Garotas Direitas. Há, também, a mobilização de páginas que defendem causas conservadoras e atingem públicos mais identificados com discursos repressivos na área segurança pública, como a Campanha do Armamento, Faca na Caveira, Ter Opinião não é Crime e Movimento Quero me Defender. É importante destacar, ainda, páginas fakes e de seguidores da Família Bolsonaro que atingem centenas de milhares de pessoas, como Bolsonaro Zuero, Bolsonaro “Opreçor”, Família Bolsonaro, entre outros.

O poder de alcance e de campanha desta rede é alto, mas se afasta do centro de hegemonia política. Isso indica que tende a reforçar o posicionamento e pregar para convertidos e afastar indecisos ou independentes. Portanto, sua influência geral deve ser relativizada, considerando a circulação de informações entre um conjunto muito ativo e homogêneo de militantes. Dependendo de como for operacionalizada, este também pode ser um problema da campanha de Jandira Feghali. Ambos devem ter atenção especial na construção do discurso com o perigo de polarizar demasiadamente a disputa e afastar pessoas menos engajadas ideologicamente e centristas.

## **Conclusões**

O mapeamento da rede dos potenciais candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro nos dá algumas informações importantes. Uma delas é a relevância relativa dos candidatos. A um primeiro olhar, quatro se destacam dos demais

nas mídias sociais: Jandira Feghali, Flávio Bolsonaro, Romário Faria e Marcelo Freixo. Entretanto, é importante ir além do perfil individual dos candidatos e analisar mais detalhadamente a rede que cada um deles forma em seu entorno, em contexto com os demais agentes. Neste estudo mostramos que, para além do número de curtidas ou de posts, é preciso entender a estrutura da rede, ou seja, como os candidatos se relacionam com outros atores relevantes que podem mobilizar um espaço de campanha comum.

Candidatos que demonstram pouca atenção estratégica ao Facebook no período anterior à eleição, com baixa produção associada a um trabalho insuficiente de construção de redes para a circulação de conteúdo político e o estabelecimento de laços com influenciadores encontram maior dificuldade em se estabelecer enquanto lideranças em meio ao eleitorado na *web*. Além disso, tendem a aumentar o gasto no tempo reduzido de campanha nos canais tradicionais para tentar se equiparar àqueles prefeitáveis que já conseguiram se destacar e estabelecer agrupamentos catalisadores de campanha em seu entorno.

## Referências

- ALBUQUERQUE, A. Aqui você vê a verdade na tevê: a propaganda política na televisão. *MCII*, Universidade Federal Fluminense, 1999.
- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. *The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics*. Cambridge University Press, 2013.
- GOMES, W. et al. Politics 2.0: a campanha on-line de Barack Obama em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, v. 34, n. 17, p. 29-43, 2009.
- LOPES, N. Política na Rede: papel das redes sociais da internet na campanha eleitoral para a Presidência da República no Brasil em 2010. *IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR*. Belo Horizonte, 2011.
- LYCARIÃO, D.; ALVES, M. Bridging semantic and social network analyses: the case of the hashtag# precisamosfalarsobreaborto (we need to talk about abortion) on Twitter. *Information, Communication & Society*, p. 1-18, 2016
- MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. C. Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões mediáticos da campanhas políticas on-line. In: MARQUES et al. *Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil*. Salvador: Edufba, 2013.

## DOSSIÊ

AFONSO DE ALBUQUERQUE, CAROLINA DE PAULA, ELEONORA MAGALHÃES E MARCELO ALVES DOS SANTOS

REDES DE CAMPANHA DE PRÉ-CANDIDATOS À PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO

PAULA, C. HGPE nas eleições municipais majoritárias de 2012: o caso do Rio de Janeiro. In: PANKE, L.; CERVI, E. (Orgs.). *Eleições nas Capitais Brasileiras em 2012: Estudos sobre o HGPE em disputas municipais*. 1. ed. Curitiba. p. 187, 2013.

RECUERO, R. Contribuições da Análise de Redes Sociais para o estudo das redes sociais na Internet: o caso da hashtag #Tamojuntodilma e #CalaabocaDilma. *Fronteiras-estudos midiáticos*, v. 16, n. 2, p. 60-77, 2014.

SMITH, A; LEE, R. The Internet and the 2008 election. *Pew Internet & American Life Project*. Washington, DC: Pew Trust, 2008.

# AGENDA BUILDING AND THE INTERNET: THE CASE OF INTERMEDIARIES

Carolina Aguerre  
*Universidad de San Andrés*  
✉ aguerre@udesa.edu.ar

**Abstract:** *This paper addresses the increasing trend to regulate Internet intermediaries in Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay. The cases are analyzed considering how the agenda-building process was developed, the extent to which scandals have played a role in determining policy changes about Internet intermediaries, and the depth of these changes. The research is part of a wider effort to conceptualize the process of Internet policy development, agenda-setting mechanisms, and the role and scope of national stakeholders, including policy makers, civil society, and the media.*

**Keywords:** *Internet policy development, Agenda-setting, Policy makers, Civil society, Media.*

## Introduction

The idea that the Internet is an un-ruled, ungoverned, and unregulated environment is an old cliché that has little to do with the current state of affairs. The literature has kept up pace with this change in perception. Authors with a realistic perspective have posited that not even in its inceptions, when the TCP/IP protocol finally predominated over the X.25 standard in the 1980s, did governments refrain from intervening in the development of this technology (DREZNER, 2007). Internet governance scholars (MUELLER, 2010; DRAKE, 2004) have shown that the web has never been a fully unregulated space. The role of the US was essential for the creation of ICANN, and other governments have contested this hegemony for many years. One of the most outstanding moments for developing governments was when they participated in the WSIS process (2003-2005).

Yet the last decade has also seen a notorious increase in government intervention in other, less political and international dimensions. Such

intervention has occurred in areas that are more closely related to users' experience of the Internet and thus have a greater impact on netizens. Governments have perceived the relevance of the Internet, and as this technology has become more ubiquitous in several policy spheres, there has been an attempt to increase its regulation in previously vacant areas. Intervention has taken different forms and shapes, from cybersecurity and cybercrime regulations, to net neutrality provisions, copyright enforcement, and, more recently, privacy debates, including the discussion around the “right to be forgotten.”

One of the issues that encompass many of these topics is intermediary liability for third-party content.<sup>1</sup> For most users, the relevance of the Internet is tied to their use of platforms such as Facebook, WhatsApp, Twitter, and Google. These are global Internet platforms that are supplemented by national ones for other services (information and communication portals, e-commerce sites, and so on). A platform is generally understood as any application or online service that allows users to seek, produce, and receive information or ideas according to the rules defined by a contractual agreement. Intermediaries, however, also comprise access providers, traditionally, for connectivity and infrastructure (ISPs, hosting providers, and so on).

As intermediaries acquired greater prominence in the public sphere, they also became the target for more regulation. This, in turn has compelled the media and users to increase their engagement in the discussion of an issue that may bear direct consequences for them, since the liability of intermediaries for third party content and users has been seen as potentially harmful for freedom of expression and online innovation (LARA, VERA, 2013).

---

<sup>1</sup> Their definition is based on the text provided by the Dynamic Coalition of Platform Responsibility of the IGF in 2015 <http://review.intgovforum.org/igf-2015/dynamic-coalitions/dynamic-coalition-on-platform-responsibility-dc-pr/> The discussion and conceptualization of what constitutes an Internet intermediary is not discussed in the work, although it is clearly a category that encompasses many different activities from services providers at the infrastructure, logical and content layer of the Internet.

### **Agenda building, scandals, and policy changes**

The way in which issues command the attention of decision makers is an essential component for understanding and evaluating policy and regulatory modifications. The role of scandal in policy change concerning Internet intermediaries has not been addressed in the literature, and deserves some attention due to its potential ability to explain policy shifts. In the last three years many changes in regulatory scenarios and discussions about the Internet have been linked to what could be labeled as “Internet scandals,” in which Internet intermediaries have been involved with or without their knowledge and consent. From the widespread governmental surveillance programs exposed by Edward Snowden in July 2013, to the case of Costeja in Spain and the EU (which reignited the debate about the “right to be forgotten”) in 2014, to Brazil’s shutdown of WhatsApp (2015 and 2016), and to Apple’s fight with the FBI over the encrypted iPhone (2016), these scandals have received prominent coverage in all major national and global media.

For the purpose of this article, I have adopted Maesschalck’s (2002) definition of a scandal as a social reaction of disapproval and outrage to a focusing event or set of events. This author argues that the problem with the concept of scandal is that it is defined in a descriptive rather than in an explanatory manner that would allow us to understand its role in promoting policy change. Because scandal on its own cannot account for policy changes, we need other concepts surrounding policy processes, such as the concept of agenda building, to provide a more comprehensive framework. According to Baumgartner and Jones (1993), in a scenario of relative stability in a policy domain, there is partial equilibrium and changes are incremental. When there is disequilibrium, by contrast, comprehensive policy change is needed. The latter involves both a profound revision of the policy venue that has authority to make decisions concerning the policy process and to decide who can

participate in it, as well as control over the institutional settings that contain that policy. Policy change implies the undermining of both the policy venue and the framers of that policy, what has been described as the “policy monopoly” (BAUMGARTNER, JONES, 1993). In addition, there is conflict expansion, in which the media usually play a critical role.

In the next section I examine four cases, namely, Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay. To this end, I consider how the agenda-building process was developed, the extent to which scandals played a role in determining policy changes regarding Internet intermediaries, and the depth of these changes.

### **Understanding policy and regulatory changes of Internet intermediaries in Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay**

The criteria used to select these cases reflect a quest for diversity of origins and processes in an effort to provide an understanding of the degree to which these contexts influence the outcome and to identify emerging patterns. What they all have in common is that until these policies and regulations were discussed or implemented, policy instruments that could address the issue were either relatively absent or fragmented.

Argentina does not have a law regulating Internet platforms, but in 2014 a Supreme Court sentence set an example of jurisprudence concerning a contentious case. A model sued search engines Google and Yahoo! for the dissemination over their platforms of erotic links to her name and of images against her will. This case had been ongoing for eight years, and there were other one hundred and fifty cases that followed similar arguments; search engines were being sued for damages to personal honor and reputation. The Supreme Court’s verdict dismissed the plaintiff’s claims, upheld freedom of expression, and rejected potential private censorship of Internet intermediaries. This case, popularly known as “Rodríguez vs. Google,”

inaugurated a jurisprudential line that has become known as the “Rodríguez Standard” (GINI, 2016).

In early 2016 the Argentine congress started promoting a bill for Internet intermediaries.<sup>2</sup> According to Congress, the changes needed to address the issue of Internet intermediaries’ liability for third party content require a new law (much like Marco Civil in Brazil). For this topic, however, the jurisprudential trend is that of partial equilibrium in the policy field. Clearer frameworks are necessary to assist in the definition of liabilities, responsibilities, and rights, as well as for a classification of the different types of intermediaries. So, while the initial scandal over the Rodríguez case (and over those of other celebrities invoking similar arguments and compensation from the search engines and platforms) was important to highlight the issue and give it prominence in the public agenda, it has not yet led to radical change in the policy venue and policy framing.

Brazil presents a challenging scenario in terms both of how the issue of Internet intermediaries is framed in the Marco Civil and of policy implementation. The proposal of a *Marco Civil de Internet*, advanced in 2009, responded to the introduction of a bill that criminalized Internet users’ activities, the Azeredo Bill, inspired by the Budapest Convention for Cybersecurity. Brazilian civil society organizations were immediately inflamed by the proposal, which they saw as a scandalous affront to online civil liberties, and organized a number of public protests. Helped by experts and with the support of Congress representative Alessandro Molon, based on CGI.br “Principles for the Governance and Use of the Internet,” civil society organizations launched an online platform for wide public consultation. The debate for a civil rights and principles framework for Brazilian Internet users took five years (until April 2014), and regulations for the implementation of

---

<sup>2</sup> At the time this article there were two bills under discussion, one by Senator Pinedo and the other by Senator Fellner. Both use the court decision as a baseline, but they expand the scope of Internet intermediaries.

Marco Civil have just been approved. At the core of many of its principles are Internet intermediary provisions concerning copyright infringement, revenge porn, net neutrality, and freedom of expression.

As a policy instrument, Marco Civil represented a radical change, since it challenged the policy monopoly over the issue in three ways: it disputed the problem definition, producing an alternative proposal to the Azeredo Bill; it expanded the issues and incorporated them into a larger framework that included civil rights and not only criminal imputations; and it put institutional arrangements into question, since one of its defining features was its multi-stakeholder component and its public consultation process. The influence of Marco Civil has been widespread and global (ZINGALES, 2016), and the initial spark of the debate that stirred the fury and passion of civil society organizations was essential to achieving visibility among the wider public and to its final approval.

As is true for other national settings in the region, Chile does not have a comprehensive legislation that deals with intermediary responsibility for third-party content. Nonetheless, it does have two legal instruments that define service providers' obligations. The first one is the net neutrality law passed in 2010 (Law 20.453), the first policy instrument of its kind in the world to address this issue. This law was passed amid a campaign called "Neutralidad Sí," which aimed both to educate the public about the matter and to support the legislative initiative. This platform is to this day an active actor that plays the role of watchdog to defend neutrality principles and other citizen-oriented policies through an NGO called Cívico.

The second instrument comprises policy changes affecting Internet intermediaries that were made after signing the free-trade agreement with the US. Consequently, the country's intellectual property provisions were revised in May 2010. Search engines and browsers are exempt from responsibility, but ISPs and hosting companies should abide by other rules to secure protection

from liability. In the first case, agenda building resulted from civil society's pressure on Congress after a neutrality breach by a service provider that achieved public notoriety. In the second, an international treaty forced the country to adapt its legislation. In the case of net neutrality, where the trigger was an "Internet scandal," there was a policy disequilibrium that was changed by way of a radical policy. In the case of intermediary liability and intellectual property, there was incremental change with legal adaptation, despite the fact that such change faced resistance and was defined as a policy issue by the media and social networks.

The case of Uruguay is one of an incremental policy reaction against an issue that achieved extreme public visibility. I am referring to the introduction of Uber in November 2015. While Internet and mobile app users embraced these services, taxi cooperatives and drivers' blockage of streets, demonstrations, and strikes contributed to incorporating the issue into the public agenda. Taxicab companies and associations have resorted to these measures in other cities where Uber had become operational, and citizens and policy makers in most countries expect a scandal every time Uber disembarks in a new place. What differs in this case is that the lobbying of taxi cooperatives and drivers brought the issue directly to the president, who introduced a bill in March 2016 that is currently being discussed in the legislature.

This bill allows Uber and all other platforms and online providers to offer services in Uruguay as long as they comply with the national legislation for these sectors (transport, housing, banking, commerce, and so on). The bill has been criticized for being vague and overreaching and for not recognizing the specificities of Internet intermediaries. It is a typical case of "creative destruction," for which incremental policy changes are rarely sufficient, since they cannot adequately address the contradictions and public controversies generated by these innovations. The bill attempts to bring about policy change

by introducing incremental modifications without reframing the underlying premises of the problem or adapting the institutional environment.

### Final comments

The following chart provides a synopsis of the agenda-building mechanisms used in the four countries to tackle the issue of Internet intermediaries until June 2016.

**Chart 1: Agenda-building mechanisms**

| Agenda-building Mechanism | Incremental Policy Change | Radical Policy Change |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Argentina                 | x                         |                       |
| Brazil                    |                           | x                     |
| Chile (NN)                |                           | x                     |
| Chile (IP)                | x                         |                       |
| Uruguay                   | x                         |                       |

One outstanding characteristic of both Chile's Net Neutrality Law and Marco Civil in Brazil is their visibility. These initiatives were supported and pushed by policy makers, but were launched by civil society representatives that resorted to the media as part of their dissemination, awareness and outreach tactics to engage citizens. None of the other initiatives, which propose incremental policy changes, have achieved wide stakeholder engagement.

While scandals have not been the only source of policy change in all cases, they have had significant impact in attracting the attention of the media. This is an important finding to consider when identifying the motives and

rationale behind agenda-building processes in South America. Lastly, a relevant trend that emerges from this research is that contrary to what some scholars claim about the “hypodermic needle theory” of the international Internet context, and despite the borderless technologies that make up the current digital scene, most of these initiatives have developed from a domestic need and involved unique and original approaches. The only one that stands out as an adaptation to foreign norms is the Chilean case with regard to intellectual property provisions. This pattern should be further researched for other communications domains.

## References

- BAUMGARTNER, FRANK R., and BRYAN D. JONES (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BUSNELLO, F.; FROSIO, G. *Intermediary Liability Implications of Proposed Brazilian Libel Law Reform CIS*. Stanford Law School, 2015. Available at: <http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2015/11/intermediary-liability-implications-proposed-brazilian-libel-law-reform>
- COMITÉ GESTOR DE INTERNET. *Principles for the governance and use of the Internet*. 2009. Available at <http://www.cgi.br/resolucoes-2009-003-en/>
- DRAKE, W. J. *Reframing Internet Governance Discourse: Fifteen Baseline Propositions*. In Workshop on Internet Governance. Geneva: International Telecommunication Union, 2004.
- DREZNER, D. W. (2004). The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In. *Political Science Quarterly*, v. 119, n. 3, p. 477–498, 2004. <http://doi.org/10.2307/20202392>
- EL PAÍS. Alertan inconstitucionalidad por el proyecto de ley Uber. Available at: <http://www.elpais.com.uy/informacion/alertan-inconstitucionalidad-proyecto-ley-uber.html>. Access: 12 Apr. 2016.
- GINI, Sa. La aplicación del standard Rodríguez a otros intermediarios de Internet. DITC, KNILL, C.; TOSUN, J. *Policy Making*. University of Konstanz, 2008.
- LARA, J. C.; VERA, F. La responsabilidad de los prestadores de servicios de Internet. *Derechos Digitales*. 2014. Available at: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/pp03.pdf>
- MAESSCHALCK, J. When Do Scandals Have An Impact On Policy Making? A Case Study of the Police Reform Following the Dutroux Scandal in Belgium. *International Public Management Journal*, v. 5, n. 2, 2002.
- MONCAU, L.; MACIEL, M. (2014). *Gobernanza de Internet y Marco Civil en Brasil*. LACTLD Report #4, 2014. <http://www.lactld.org/reports/lactld-report-4-mayo-2014/>
- MUELLER, M. *Networks and States. The Global Politics of Internet Governance*. Cambridge: MIT Press, 2010.
- SOUZA, A. P.; VIOLA, M., LEMOS, R. *Understanding Brazil's Internet Bill of Rights*. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio, 2015.

DOSSIÉ  
CAROLINA AGUERRE  
AGENDA BUILDING AND THE INTERNET: THE CASE OF INTERMEDIARIES

- UDESAR, 2016. Available at: <http://www.ditc.com.ar/2016/05/24/la-aplicacion-del-standard-rodriiguez-a-otros-intermediarios-de-internet/>
- UNESCO. Fostering Freedom Online. The role of Internet Intermediaries Available. 2014. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002311/231162e.pdf>
- ZINGALES, N. The Brazilian approach to internet intermediary liability: blueprint for a global regime? *Internet Policy Review*, v. 4, n. 4, 2016. DOI: 10.14763/2015.4.395

## UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE MEMES POLÍTICOS, HUMOR E CONVERSAÇÃO COTIDIANA INFORMAL

Fernanda Freire

Universidade Estadual do Rio de Janeiro

✉ fernanda\_afreire@yahoo.com.br

**Resumo:** *Este artigo tem por objetivo trazer uma breve reflexão acerca dos memes de internet, política e conversação cotidiana informal. Buscamos analisar os memes circulados durante a sessão do impeachment de Dilma na Câmara e notamos como tais conteúdos permearam todo o evento, por vezes, atuando como ferramentas de crítica e ironia a falas dos deputados ou a temas relacionados. Apontamos que esses memes se constituem como elementos-chave de uma extensa gama de ações comunicativas que ajudam a reverberar temas e opiniões dos usuários em grande escala, com consequências que chegam a ultrapassar a esfera do virtual.*

**Palavras-chave:** *Memes; Impeachment; Dilma Rousseff; Internet e política.*

**Abstract:** *This article aims to bring a reflection about the internet memes, politics and casual conversation. We analyze memes circulated during the Dilma's impeachment session in the House and we noticed how such content permeated the entire event, often acting as critical tools and irony the speeches of deputies or related topics. We aim these memes are as key elements of a wide range of communicative actions that help to reverberate themes and opinions on a large scale, with consequences that reach beyond the virtual environment.*

**Keywords:** *Memes, Impeachment, Dilma Rousseff, Internet and politics.*

A sessão da Câmara que decidiu pela continuação do impeachment da presidente Dilma Rousseff, no dia 17 de abril, foi um dos assuntos mais comentados no Twitter mundial. A sessão, que durou 9h e 47 minutos, teve como resultado 367 votos favoráveis, 137 contrários, sete abstenções, dois ausentes e uma quantidade enorme de memes.

Minutos depois das falas de cada deputado, surgia uma série de conteúdos de caráter humorístico que satirizavam tanto o impeachment em si,

como o discurso dos políticos e situações que ocorreram durante a sessão. A repercussão foi tão grande e veloz que as redes sociais ficaram tomadas pelo assunto em questão e as piadas viraram temas de matérias em diversos sites e portais de notícias tais como O Globo, Uol, Terra, R7, entre outros.

Além do impeachment, podemos ver com cada vez mais frequência fatos, situações e eventos específicos ganharem repercussão através dos memes de internet. Mas por que esse fenômeno tem se intensificado? E como esse tipo de troca comunicativa contribui para alteração na produção de conteúdos que antes necessariamente precisavam passar pela mediação dos meios de comunicação de massa tradicionais?

Diversos estudos, principalmente de pesquisadores das áreas de Ciência Política e Comunicação Política, têm se inclinado sobre como as questões políticas ocorrem também para além dos ambientes institucionais e instâncias formais de discussão do sistema político, ampliando seus olhares aos meios de interação entre atores sociais em diferentes espaços.

No ambiente digital, é inegável que a discussão política também se faz presente. Com a popularização da Internet e, sobretudo, dos smartphones nos últimos anos um contingente inédito de pessoas passou a ter acesso à informação numa dimensão nunca antes vista. Os memes se inserem nesse contexto à medida que se constituem como elementos-chave de um amplo rol de ações comunicativas presentes nesse ambiente.

Através de piadas e brincadeiras, que a princípio podem parecer “besteirol”, os memes atuam como termômetros de afetos e opiniões, mensurando o que está em voga e dando ainda maior notoriedade a determinados temas. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que contribuem para dar maior visibilidade a temas que já estão na mídia e suscitando debates, também são capazes de inverter essa lógica: colocando em pautas temas que não seriam abordados, caso não fossem propostos pelos próprios usuários.

Apontamos, portanto, que os memes de internet podem ser entendidos como instrumentos importantes para o que entendemos por conversação cotidiana informal. Autores como Mansbridge (1999), Scheufele (2000), Maia e Marques (2008) se preocuparam em investigar as contribuições da conversação cotidiana para a construção de esferas públicas capazes de criar uma relação de proximidade entre diferentes atores sociais e políticos. Mansbridge, por exemplo, foi uma das primeiras a estudar a deliberação não só entre os públicos organizados, isto é, entre representantes formais e informais, mas também a conversação cotidiana em ambientes privados, como por exemplo, a conversação advinda da mídia e de ativistas políticos.

Embora nosso interesse não seja os espaços de deliberação em si, entendemos que a conversação cotidiana e a discussão permanente entre cidadãos são importantes para o debate público, no geral. A mídia seria, nesse sentido, ferramenta na qual os cidadãos têm acesso aos fatos públicos da agenda política, conferindo-lhes visibilidade e contribuindo assim para maior controle e vigilância sobre a ação dos representantes.

Nesse ponto é necessário fazer uma observação. Autores como Schudson (1997) e Scheufele (2000) fazem uma diferenciação entre conversação cotidiana e conversação/discussão política. De acordo com estudiosos, a primeira se refere à interação entre pessoas com afinidade de pensamento de forma não necessariamente propositada à resolução de problemas, enquanto a última é, por natureza, de caráter público e pode ocorrer entre pessoas com pontos de vistas diferentes, mas que buscam alguma solução comum. Dessa maneira, as interações cotidianas seriam mais fluidas, perpassadas pelas trocas comunicativas das redes de convivência, como família, amigos, parentes e colegas de trabalho. São essas últimas que nos interessam.

Entendidos aqui como elementos com características comuns de conteúdo, circulados e ressignificados de forma majoritariamente espontânea

e intencional pelos usuários, os memes de internet contribuem para uma alteração na produção e consumo de conteúdos que antes dependiam da mediação dos *mass media* para ganharem notabilidade.

Usando o exemplo da campanha-meme<sup>1</sup> #meuamigo secreto, que tratou sobre práticas machistas de homens próximos, podemos entender como esse tipo de ação pode se alastrar com facilidade nas redes, estimulando o debate em torno de um assunto de interesse social, encorajando e fazendo com muitas mulheres tomassem consciência de atitudes que foram sendo naturalizadas em seus cotidianos. Ou seja, ações como essa na web ajudam a compreender como questões políticas não se limitam exclusivamente a espaços institucionais, que estas se referem muito mais às relações de poder e que as transformações sociais passam, em grande medida, pelo acumulado de relações simbólicas, ou seja, a tomada de consciência e a consequente efetivação de mudanças envolve toda a sociedade e não necessariamente a atuação governamental. Muito pelo contrário, podemos ver que debates como esse ajudam a pressionar governos para a formulação de leis e medidas de proteção a diversos grupos sociais.

Tais interações são particularmente importantes, pois embora não tenham finalidade de convencer ou decidir sobre questões políticas em si, permitem que as pessoas processem cognitivamente assuntos públicos. Muitas vezes, também são nesses contextos informais de conversação cotidiana que as mensagens veiculadas pelos *media* são ressignificadas, trazendo à tona novas interpretações e representações da realidade (MARQUES, 2006).

Dessa forma, os memes passam a fazer parte de uma experiência compartilhada da construção política espontânea, que não passa pela

---

<sup>1</sup> Entender a campanha como meme e admitir sua importância enquanto elemento de uma nova forma de consumir e gerar mídia é reconhecer que, na era digital, “fazer política” está cada vez mais atrelado a estar atento a essas trocas interpessoais tecidas nas redes sociais e suas consequências. Negar essas condutas, muitas vezes consideradas banais, é reduzir parte da cultura política dos dias atuais. Afinal, política não é só o mandato, as eleições ou o que se vê o noticiário dos grandes jornais. Política também está relacionada, às demandas de diferentes grupos de interesse por representatividade, isto é, ao acumulado de relações simbólicas, advindas dos procedimentos relativos a articulações de entidades privadas na esfera pública, e seus efeitos.

mediação dos *mass media*, mas que, ao contrário, recebe contribuições de outros usuários, formando, muitas vezes, ondas de opinião coletivas e reverberam também para além das redes sociais.

A linguagem atrativa, muitas vezes amparada no humor, e o caráter visual dão a vantagem dos memes poderem ser consumidos em um período curto de tempo, fator positivo se levarmos em consideração as distrações da Internet. Vale ressaltar que, embora o humor seja um artifício muito comum aos memes, nem todos os memes são engraçados. No entanto, argumentamos que o humor cumpre um papel importante, sobretudo pelo seu poder de propagação. Abaixo alguns exemplos de memes de humor circulados no dia da eleição do impeachment na Câmara:



Fig. 1 e 2 – Meme ironizando as falas dos deputados durante a sessão de impeachment e com referência ao programa do Silvio Santos e meme satirizando o fato de Dilma e Cunha .



Fig 2 e 3. Memes brincando com o fato de Eduardo Cunha ser investigado em esquemas de propina e com a sessão respectivamente.

## **PAPEL DO HUMOR**

Esse novo cenário da comunicação humana é marcado pelo excesso de informações. Neste ambiente de diversos estímulos e maior interatividade, a Internet se constitui um terreno fértil para a construção do humor; isto é, as novas tecnologias de informação (TICs) são vistas como potenciais facilitadoras de um estilo informal de comunicação, em que o humor desempenha um papel central.

Por operarem nessa lógica de múltiplos conteúdos distrações, os memes também seguem certos critérios de noticiabilidade, pois o internauta compartilha de acordo com seu interesse pessoal, no qual o humor é um dos gêneros em destaques. Hemsley e Mason (*apud* SHIFMAN, 2014), assim como outros acadêmicos e estudiosos da área, definiram três atributos essenciais para que algo possa ser considerado um viral: (i) difusão de pessoa para pessoa; (ii) grande velocidade, reforçada pelas redes sociais; (iii) amplo alcance e em múltiplas plataformas. E o humor é, sem dúvidas, um dos que mais rapidamente se difundem.

De acordo com estudos recentes sobre campanhas eleitorais on-line, o envio e recebimento de piadas foi a atividade política mais popular durante a eleição presidencial americana em 2004 (COLEMAN, 2005 *apud* SHIFMAN, 2007) e mais de um terço dos usuários da Internet no Reino Unido usam a rede para encontrar piadas, desenhos animados ou outro tipo de material humorístico.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo traz uma breve discussão acerca dos memes e seu potencial para a conversação cotidiana informal. Como vimos nos exemplos acima, esses memes mesclam humor, elementos intertextuais e personagens/questões políticas para tratar de um tema que estava em evidência (a sessão de

impeachment), contribuindo para uma repercussão ainda maior do evento e proporcionando uma interação entre os usuários.

Argumentamos que esses memes contribuem para a formação de opiniões e ideias, fomentando ainda debates, mesmo que essas discussões sejam pouco aprofundadas. Como expressão construída coletivamente, eles representam um mecanismo a mais para que os cidadãos se manifestem, sem passar necessariamente pelos enquadramentos discursivos fornecidos pela mídia, atraindo novas e múltiplas atenções. Compreendidos como novas ferramentas utilizadas durante as conversações cotidianas informais, sugerimos que os memes se constituem como narrativas em disputa e proporcionam oportunidades para que as pessoas explicitem, negociem e justifiquem suas opiniões (MANSBRIDGE, 1999).

## Referências

- MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na Internet: a perspectiva da conversação civil. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, 2006.
- MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MAIA, Rousiley Celi Moreira. A conversação sobre temas políticos em contextos comunicativos do cotidiano. *Política e Sociedade*, n. 12, abril de 2008.
- MANSBRIDGE, J. Everyday Talk in Deliberative System. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University, 1999.
- SCHEUFELE, D. Talk or Conversation? Dimensions of Interpersonal Discussion and Their Implications for Participatory Democracy. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, v. 77, 2000.
- SCHUDSON, M. Why Conversation is Not the Soul of Democracy. *Critical Studies in Mass Communication*, v. 14, p. 297-309, 1997.
- SHIFMAN, L; Ward S; Coleman S. Only Joking? Online Humour in the 2005 UK General Election.
- \_\_\_\_\_. *Memes in a Digital Culture*, 2014, The MIT Press Essential Knowledge series.

# POLÍTICAS DE IDENTIDADE NA ERA DIGITAL E O REGISTRO CIVIL NACIONAL

Margareth Kang

*Projeto Privacidade Brasil*

✉ margareth.kang@gmail.com

Maike Wille dos Santos

*Projeto Privacidade Brasil*

✉ maikewsantos@gmail.com

Daniilo Doneda

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro*

✉ danilo@doneda.net

**Resumo:** *O presente artigo busca entender as políticas de identidade no cenário nacional com destaque ao Projeto de Lei 1775 de 2015, que visa criar o Registro Civil Nacional (RCN). Para tanto delinea brevemente o histórico do registro civil e dos bancos de dados do setor público. Ainda, analisa a relação do registro civil com outros direitos fundamentais. O centro do artigo se dá em torno do PL1775/2015, com enfoque na relação e no impacto que o RCN pode causar ao direito a privacidade e a proteção de dados pessoais. Para um entendimento mais completo desse tema durante as audiências públicas do PL 1775, o artigo organiza e descreve as posições tomadas pelos participantes.*

**Palavras-chave:** *Políticas de identidade; Registro Civil Nacional; Proteção de dados pessoais.*

**Abstract:** *This article seeks to understand the identity politics on the national scene with emphasis on the bill n°1775/2015, which aims to create the National Civil Registry (RCN). Therefore, briefly outlines the history of the civil registry and public sector databases. It also analyzes the relationship of the civil registry with other fundamental rights. The center of the article is the bill n° 1775 / 2015 (RCN) with a special focus on the relation and the impact of RCN implementation to the right to privacy and personal data protection. In order to get a more complete understanding of the bill regarding this theme, the article describes and organizes the participants position during the public hearings of the bill1775.*

**Keywords:** *Identity politics, National Civil Registry, Personal data protection.*

## O Registro Civil no Brasil

O registro civil é um direito em si, e também um garantidor de outros direitos e a partir dele se estruturam as diversas modalidades de

identificação. Atualmente, brasileiros ou estrangeiros residentes no país possuem cerca de vinte documentos que podem ou devem utilizar para o pleno exercício dos seus direitos, seja de origem estadual ou federal.

O principal deles é a certidão de nascimento, vinculada aos tribunais de justiça e utilizada para a elaboração de diversos outros documentos, como a carteira de identidade ou Registro Geral (RG) e a Carteira Nacional de Habilitação (CNH), lembrando que ambos são estaduais. Além desses, temos ainda dezessete documentos federais<sup>1</sup>.

Verificamos assim que hoje, para o exercício de direitos básicos como acesso à saúde, à educação, à justiça, o registro é indispensável.

### **Histórico do registro civil e dos bancos de dados existentes no Setor Público**

Entre a gama dos documentos civis, a certidão de nascimento, o RG (Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) no caso dos estrangeiros residentes no país) e o Cadastro da Pessoa Física (CPF) são os de maior importância, seja porque são amplamente utilizados, seja porque constituem porta de entrada para outros direitos.

A certidão de nascimento é emitida pelos cartórios civis espalhados pelo território nacional. Os cartórios civis foram criados no Brasil em 1891 e hoje essa atividade foi modernizada, sendo exercida por particulares concursados, segundo o art. 236 da Constituição Federal.<sup>2</sup> A atividade de registro civil é regida pela lei 8935/94, e é fundamentalmente responsável pelo registro de nascimento, casamento e óbito. A certidão de nascimento é

---

<sup>1</sup> Esse conglomerado de registros é regido por leis e portarias, como a que dispõe sobre registros públicos (Lei 6015/1973), a lei que dispõe sobre os serviços notariais e de registro (Lei nº8935/1994), entre outras.

<sup>2</sup> Brasil. CF.Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

a porta de entrada da vida civil de uma pessoa, sendo indispensável inclusive para emitir outros documentos como o RG.

Com a implantação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc),<sup>3</sup> os cartórios passaram a ser obrigados a submeter informações a esse sistema. Assim, o banco de dados de nascimento, casamento e óbito encontra-se, hoje, centralizado no Sirc.

Além de imputar as informações no Sirc, os oficiais do registro civil encaminham rotineiramente as informações desses registros a diversos órgãos públicos, como o IBGE, o INSS, a Justiça Eleitoral, permitindo a atualização do banco de dados dos órgãos que o recebem.

A carteira de identidade (RG) foi estabelecida em 1889, e é emitida pela Secretaria de Segurança Pública de cada Estado da Federação. Por não haver um sistema de cadastro centralizado entre esses órgãos, existem muitas fraudes através desse documento, como a possibilidade de emissão de vinte e sete carteiras de identidade (uma por cada um dos 26 estados e outra pelo Distrito Federal) pela mesma pessoa. A finalidade do RG é confirmar a identidade da pessoa e assim ser utilizado na solicitação de outros documentos<sup>4</sup>.

Sobre o histórico do RG, Marta Kanashiro explica:

Este período inicial da identificação no Brasil, em especial o final do século XIX e início do XX, está marcado pela criação dos institutos de identificação nos estados a partir do Decreto 4.764 de 5 de fevereiro de 1903, que regulamentou a Lei Federal 7.947, a qual visava à reorganização da Polícia do Distrito Federal (Rio de Janeiro), no governo de Rodrigues Alves (1902-1906). Nessa época, determinou-se a tomada de impressões digitais de criminosos com primazia sobre outros meios de identificação existentes. De acordo com o capítulo XVII desta lei, o qual trata

<sup>3</sup> Portal Brasil. Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc). Disponível em: <<http://www.sirc.gov.br/>>. Acesso em: 07 de março de 2016.

<sup>4</sup> Portal Brasil. *Emissão da Carteira de Identidade (RG) é gratuita em todo o país*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/10/emissao-da-carteira-de-identidade-RG-e-gratuita-em-todo-pais>>. Acesso em: 07 de março de 2016.

do Gabinete de Identificação e Estatística, os dados como exame descritivo (retrato falado), observações antropométricas, sinais, cicatrizes e tatuagens, fotografia de frente e perfil e impressões digitais são dados subordinados à classificação dactiloscópica: (KANASHIRO, 2011, pg.43)

Já o CPF<sup>5</sup> é um dos documentos mais utilizados no Brasil, necessário para qualquer atividade que envolva a Receita Federal, e hoje largamente solicitado para atividades do setor privado. Por se constituir em um número único e apresentar menos fraudes em comparação ao RG, é utilizado pelas empresas no ato do cadastro dos seus clientes. Ademais, a própria Receita Federal conta hoje com mais de 500 convênios em vigor que permitem o acesso aos dados em sua gerência.

Uma particularidade dos documentos brasileiros é que vários deles carregam a impressão digital do portador, não havendo por parte dos cidadãos maiores objeções quanto à coleta da biometria<sup>6</sup>. Além do RG, registros da CNH, do Título de Eleitor, do Passaporte, entre outros, armazenam as impressões digitais do indivíduo.

Aferimos pelos três exemplos acima que cada documento tem suas particularidades e é administrado para um fim específico. Com o avanço tecnológico, os sistemas de informação digital (como o Sirc) passaram a ser adotados, e os dados que eram anotados em formulários físicos passaram a ser organizados em grandes bancos de dados e sistemas, que se interconectam através da Internet. Essa transformação possibilitou que o

---

<sup>5</sup> O CPF foi instituído pelo Decreto 6289/07 e administrado pela Receita Federal.

<sup>6</sup> A naturalidade desse ato é esclarecida por Marta Kanashiro da seguinte forma: “A presença da impressão digital em documentos de identificação civil não é comum nos diferentes países. No Brasil, no entanto, é uma informação integrante do documento desde seus primórdios até a atualidade e sinaliza a proximidade do pensamento médico legal e da criminologia da época com a identificação civil. Assim, fornecer as digitais das mãos para obter um documento civil de identificação é algo bastante enraizado e rotineiro no país, e não é associado exclusivamente com as ideias de suspeita, de um estado repressivo ou regime totalitário.” KANASHIRO (2011).

setor público passasse a pensar e desenvolver novos modelos de políticas de registro e identidade, como o Registro Civil Nacional (RCN).

### **O registro e o exercício dos direitos fundamentais**

A essencialidade do registro civil justifica-se uma vez que ele permite o exercício da cidadania, possibilitando que pessoa exerça plenamente suas potencialidades no mundo jurídico. Essa preocupação em identificar e registrar a pessoa na seara jurídica é mundial, e para isso as inovações tecnológicas e a rede mundial de computadores estão sendo cada vez mais utilizadas.

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), estima-se que haja cerca de 7,4 bilhões de pessoas no mundo<sup>7</sup>. Desse total, cerca de 1,5 bilhão não possuem registros de identidade nacional, ou seja, mais de 20% da população não está legalmente registrada. Nesse sentido, a ONU estabeleceu como uma das metas do desenvolvimento sustentável o registro de toda a população mundial até 2030.<sup>8</sup> Para isso estabeleceu inclusive uma parceria público-privada chamada ID2020.

Em termos de registro civil, podemos dizer que o Brasil tem alcançado bons resultados. O sub-registro de nascimento, por exemplo, que era de 20,3% em 2002, caiu para 1% em 2014.<sup>9</sup> Isso se deve aos esforços do registro civil brasileiro através da sua malha nacional e programas de financiamento dos serviços que, por lei, são gratuitos à população, como a certidão de nascimento.

---

<sup>7</sup> Número oficial disponibilizado pela ONU, Divisão da População em: < <http://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>>. Acesso em: 07/06/2016.

<sup>8</sup> Meta 16.9 “Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.”. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/ODS16.aspx>>. Acesso em: 07/06/2016.

<sup>9</sup> ARPEN.SP. *Brasil atinge marca de 1% de sub-registro de nascimento aponta IBGE*. ARPEN.SP. Informativo mensal, ano 16, nº 166, dezembro de 2015, p. 14-19.

A relação do registro civil da pessoa com o exercício da cidadania e a garantia dos direitos fundamentais é direta. Como vimos, além do registro ser um direito fundamental em si (CF. art. 5º, LXXVI, CF<sup>10</sup>), ele permite a existência da pessoa no mundo jurídico e a garantia dos seus direitos fundamentais.

Para o exercício dos direitos políticos por exemplo, é necessário um título de eleitor. Para se conduzir um veículo, é necessário estar habilitado através da CNH. Para ser internado em um hospital público é preciso estar cadastrado no Sistema Único de Saúde (SUS). Vemos, portanto, que para as nossas relações com o Estado e perante a sociedade, costuma ser necessário algum tipo de registro e de identificação.

O registro público é essencial não apenas ao indivíduo mas também ao Estado. Ele permite a identificação da pessoa pelo Estado e nesse balizar se torna primordial ao funcionamento da máquina pública e na elaboração e implantação de políticas públicas eficazes. Lembrando que o Estado tem o dever de geri-los de maneira responsável no fiel cumprimento dos seus deveres.

### **O Registro Civil Nacional – PL 1775/2015**

O Projeto de Lei nº 1775 de 2015, também conhecido como o PL do RCN (Registro Civil Nacional), de iniciativa do Governo Federal, foi assinado e submetido pelo então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e pelo então Ministro da Secretaria da Pequena e Média Empresa, Guilherme Afiff Domingos. Esse PL, além de revogar a Lei nº 9554/1997, que criou o Registro de Identificação Civil (RIC), também traz em apenso o

---

<sup>10</sup> CF. Art. 5º, LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: (Vide Lei nº 7.844, de 1989) a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito;

PL 2311/2015<sup>11</sup>, que alterava a lei do RIC. Apesar de previsto numa lei federal, o RIC nunca foi implementado. Ao que parece, as razões para isso foram os altos custos que estariam envolvidos em sua eventual implementação.

Até o presente momento a matéria do RCN tramitou somente nas comissões especiais da Câmara dos Deputados, sem ter passado pelo plenário.

### **Características do RCN: Do escopo e da competência**

De acordo com a justificativa que segue junto ao PL, o projeto visa a criação de um registro civil nacional e de um documento nacional de identificação para permitir um relacionamento mais simples e seguro entre o cidadão e os órgãos públicos e privados. Esse inclusive foi um dos pontos de maior discussão durante as audiências públicas, e será melhor abordado no adiante.

Para isso, criará um banco de dados formado pela união de duas bases de dados. A primeira é a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral. A segunda é a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc<sup>12</sup>, além de outras informações não contidas no Sirc, mas que se encontrem nas bases de dados da Justiça Eleitoral ou em outros órgãos<sup>13</sup>.

A justificativa do PL 1775 destaca que não é intenção do legislador impor um documento único ou criar um documento novo, mas salienta a

---

<sup>11</sup> Consta na ementa do PL 2311/2015 : “Altera a Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997, consolidando regras gerais para o funcionamento do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, revogando seu art. 6º, a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983 e a Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012.”

<sup>12</sup> O SIRC é uma base de dados, criada pelo Poder Executivo Federal, em cumprimento ao artigo 39, 40 e 41 da lei que dispõe sobre o programa minha casa minha vida, Lei nº 11.977/2009. Essa base contém as informações dos registros civis de todo o território nacional, elas incluem: nascimento, casamento, óbito, outros.

<sup>13</sup> BRASIL, PL 1775/2015. Art.2º

possibilidade do RCN substituir o atual título de eleitor. Ademais afirma que o RCN conterà informações e números provenientes de outros órgãos do Poder Público.

Cabe aqui uma breve reflexão sobre os dados que irão compor o RCN. O inciso III, do artigo 2º, ao dispor que o RCN utilizará “outras informações, não disponíveis no SIRC, contidas em base de dados da Justiça Eleitoral ou disponibilizadas por outros órgãos” abre a possibilidade para que um grande número de informações provenientes de quaisquer outros órgãos possam ser utilizados.

Devemos questionar se o uso de quaisquer outros dados de fato é necessário para atingir a finalidade pretendida pelo RCN e, mais uma vez, delimitar de forma clara para qual propósito na criação desse novo registro.

A lei ainda estabelece que caberá à Justiça Eleitoral armazenar e gerenciar o banco de dados.<sup>14</sup> O gerenciamento do banco de dados será coordenado pelo Comitê do RCN,<sup>15</sup> composto pelo Poder Executivo Federal e pelo TSE. Esse Comitê terá a função de fazer as recomendações sobre os padrões técnicos assim como a interoperabilidade com outros sistemas e também de estabelecer as diretrizes do Fundo do Registro Civil Nacional (FRCN).

### **Características do RCN: Da proteção de dados pessoais e da privacidade**

Considerando que o Registro Civil Nacional pretende agregar e gerenciar dados pessoais de toda a população brasileira, alguns cuidados são fundamentais. No entanto, verificamos que o texto do PL não traz nenhum

---

<sup>14</sup> BRASIL, PL 1775/2015. Art.2º, § 1º

<sup>15</sup> BRASIL, PL 1775/2015. Art.6º.

dispositivo que assegure o direito à proteção dos dados pessoais e da privacidade.

O texto se aproxima da proteção de dados pessoais somente em um momento, quando trata dos acordos celebrados com terceiros (entes governamentais ou privados) para a execução desse PL. Assim, o artigo 8º menciona que nesses casos, o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)<sup>16</sup> deverá ser observado.

Ademais, alguns dispositivos preocupam pela sua generalidade e possíveis implicações. A começar pelo artigo 2º, inciso III, que permite a associação ao banco de dados do RCN de dados disponíveis em qualquer órgão público. Essa agregação em massa dos dados não só atinge o princípio da finalidade (como destacado no item 2.1.1) mas também traz um maior risco de cyber-ataques e uso indevido ou ilegítimo do banco de dados. A criação de um banco de dados centralizado é repudiado por países como Hungria e Alemanha por questões relacionadas a proteção de dados pessoais. (WHITLEY e HOSEIN, 2010)

Outro dispositivo que se destaca é o artigo 4º, o qual permite o acesso e agregação do banco de dados do RCN a todos os entes federativos do Poder Executivo.<sup>17</sup> Não estabelece, porém, os termos desse acesso e

---

<sup>16</sup> BRASIL. Lei 12.527/2011. (Lei de Acesso à Informação). “Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. (...)§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. “.

O artigo 8º do Decreto 8777/2016, que institui a política de dados abertos do poder executivo federal, ao tratar do SIRC, trouxe uma discussão quanto a abertura dos dados pessoais protegidos pelo artigo 31 da LAI. Isso porque o art 9º p.1º prioriza a abertura das informações dos bancos de dados que constam no anexo do Decreto 8777, sendo que o Sirc está incluso nesse rol de abertura prioritária. Não discutiremos o referido ponto nesse momento, mas ressaltamos que o artigo 8º e o 9º do recente decreto merecem atenção e análise do leitor.

<sup>17</sup> Brasil. PL 1775/2015. Art. 4º A Justiça Eleitoral garantirá ao Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o acesso à base de dados do RCN, de forma gratuita, exceto quanto às informações eleitorais. Parágrafo único. O Poder Executivo dos entes federados poderá integrar aos seus próprios bancos de dados as informações da base de dados do RCN.

agregação, e nem mesmo a necessidade de que diretrizes para tal sejam estabelecidas por regulamentação futura.

Apesar do artigo 5º do PL vedar a comercialização da base de dados no *caput*, abre-se uma exceção no parágrafo único ao permitir a conferência de dados a terceiros, sem definir o que são “serviços de conferência de dados”.

Por fim, o artigo 8º afirma a possibilidade de o TSE firmar “acordo, convênio ou outro instrumento congênera com entidades governamentais ou privadas”, sem estabelecer nenhuma regra ou parâmetro para tanto.

Textos abrangentes e dúbios como os mencionados dispositivos acima trazem consigo o perigo da insegurança jurídica, que pode acarretar em uma aplicação inapropriada da lei. As consequências vão além de decisões jurídicas não uniformes e controversas, podendo inclusive ameaçar os direitos dos indivíduos, ter seu texto manipulado para defender interesses próprios do setor e inclusive legitimar práticas abusivas.

O setor público, por exemplo, apesar de, principiologicamente, buscar o interesse público, não deixa de ser passível de erros e do patrocínio de interesses questionáveis. Políticas de censura e vigilância são exemplos de interesses estatais questionáveis.

Apesar de diversos projetos de lei sobre proteção de dados pessoais estarem atualmente em tramitação<sup>18</sup> não temos uma lei específica sobre o tema, o que destaca a necessidade de normativas que tratem de dados pessoais trazer disposições expressas de proteção da privacidade e dos dados

---

<sup>18</sup> Nos referimos aos principais projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados, PL 5276/2016, PL4060/2015, PLS 330/2015. Entre os três textos, frisamos que o PL nº 5276 se destaca por ter sido elaborado de forma colaborativa com a contribuição dos diversos setores da sociedade, e ter o conteúdo mais mais completo, com a previsão inclusive de uma autoridade de garantia. Salientamos que apesar de não termos uma lei específica de proteção de dados pessoais, a pessoa pode se valer de dispositivos esparsos para buscar a garantia do seu direito, como na Constituição Federal, no Código de Defesa do Consumidor, no Marco Civil da Internet, na Lei de Acesso à Informação, entre outros.

peçoais. Necessário ressaltar que uma lei de proteção de dados é essencial para trazer maior equilíbrio nas relações existentes entre os gerenciadores de dados, públicos ou privados, e a pessoa aos quais os dados se refere.

Assim sendo, no que tange à proteção de dados pessoais e a proteção da privacidade, não pode se eximir de garanti-los inclusive no exercício de suas funções, e por isso o interesse público não pode justificar medidas desproporcionais ou injustificadas.

Deste modo, a expressa menção à proteção de dados pessoais, assim como uma revisão do texto, tendo como um dos seus pilares a proteção à privacidade e aos dados pessoais, é crucial.

### **Características do RCN: Da relação com o Programa Bem Mais Simples Brasil.**

O Programa Bem Mais Simples Brasil<sup>19</sup> foi lançado em 26 de fevereiro de 2015 pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, e pelo Ministro da Secretaria de Micro e Pequena Empresa, Guilherme Afiff,<sup>20</sup> através do Decreto nº 8.414, e possui basicamente dois objetivos: (i) alavancar o ambiente de negócios e (ii) promover a eficiência da gestão pública com a diminuição da burocracia. Para isso o programa cria uma entrada simplificada de dados e o processamento integrado dos dados dentro da administração pública.

Nesse sentido, possui cinco diretrizes: 1) eliminar exigências que se tornaram obsoletas com a evolução tecnológica; 2) unificar o cadastro e a identificação do cidadão; 3) permitir o acesso aos serviços públicos em um só

---

<sup>19</sup> CRUZ, Luciene. *SMPE entrega baixa automática de empresas e anuncia programa Bem Mais Simples Brasil*. 05/03/2015. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/-/smpe-entrega-baixa-automatica-de-empresas-e-anuncia-programa-bem-mais-simples-brasil>>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

<sup>20</sup> Lembramos que Guilherme Afiff é um dos encaminhadores do RCN junto como o ex ministro José Eduardo Cardoso.

lugar; 4) guardar informações dos cidadãos para consultas; 5) resgatar a fé na palavra do cidadão, substituindo documentos por declarações pessoais.

Observamos que o programa, ao buscar a simplificação da burocracia, traça uma relação entre o setor público e privado. Notamos assim certa ligação<sup>21</sup> entre o Programa Bem Mais Simples Brasil (PBMSB) e o Registro Civil Nacional (RCN), principalmente no que tange à diretriz número dois: unificar o cadastro e a identificação do cidadão, que é o objetivo do RCN; e número quatro: guardar informações dos cidadãos para consultas.

De fato, no Brasil, a burocratização de várias instâncias das relações entre os cidadãos e o Estado e também entre si fazem com que seja comum identificar no Brasil um Estado burocrático - o que, por sua vez, do ponto de vista da implementação de procedimentos de natureza burocrática, pode significar que o atendimento presencial pode demorar horas e inúmeras idas e vindas em diversos departamentos do serviço público. Esse cenário é presenciado pela pessoa física tanto quanto pela pessoa jurídica. Assim, para abordar este problema, antes da instauração do PBMSB, outras medidas vinham sendo tomadas, como o portal Empresa Simples<sup>22</sup>, por exemplo. Esse portal possibilita a baixa automática das empresas sem a necessidade de apresentação das certidões negativas de débitos tributários, previdenciários e trabalhistas nas juntas comerciais.

A diminuição na burocracia no Brasil é almejada por diversos setores da sociedade. Com efeito, essa diminuição pode trazer benefícios ao cidadão e a economia para a máquina pública. Mas, por outro lado, será que toda burocracia é inerentemente perversa? Se a burocracia possui seus aspectos

---

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto nº 8414/2015. Art.2º § 3º O Programa será implementado de forma a garantir a integração com outras ações e programas desenvolvidos no âmbito do Poder Executivo federal.

<sup>22</sup> Portal empresa simples. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/> > Acesso em: 09 de junho de 2016.

negativos, por outro lado sua correta aplicação traz organização e segurança nos atos do Estado.

### **A unificação da base de dados é um esforço antigo, o RIC e seus principais pontos.**

A busca pelo setor público pela integração dos bancos de dados que gerencia não é recente.

De fato, há mais de duas décadas o executivo federal busca uma renovação no atual sistema de registro e gerenciamento dos bancos de dados pessoais do setor público. Nesse sentido, no dia 07 de abril de 1997 foi promulgada a lei 9.547, a Lei do Registro de Identificação Civil (RIC). De iniciativa do executivo federal, o RIC substituiria a atual carteira de identidade (RG), e tinha como objetivo a modernização do registro, o combate a fraudes e a promoção da cidadania.

O RIC faria convergir vários documentos, como: a carteira de identidade (RG), a carteira de habilitação (CNH), o cadastro da pessoa física (CPF), o título de eleitor, a carteira de trabalho (CTPS), o cadastro do indivíduo no PIS/PASEP, e o número de registro do INSS. Para sua implementação, em 2004, foi adquirido o sistema AFIS (*Automatized Fingerprint Identification System*), com o fim de digitalizar a identificação biométrica e permitir o cruzamento das informações com outros bancos de dados.

O documento de identificação idealizado para o RIC continha *chips* de memória para armazenamento de dados pessoais com informações da pessoa provenientes de outros documentos (como o número da carteira de trabalho, por exemplo), além da foto e da reprodução da digital do polegar direito.

O RIC seria implantado e coordenado pelo Ministério da Justiça com interação de organizações estatais como os Departamentos de Segurança Pública ligados à Secretaria de Segurança Pública, o Instituto Nacional de Identificação, cartórios, Polícia Federal, entre outros.

Alguns exemplares desse novo documento chegaram a ser produzidos, mas não foram efetivamente implementados. Esse insucesso do projeto RIC pode ser visto como algo positivo para a sociedade por diversas razões. Nesse balizar Danilo Doneda e Marta Kanashiro expõem:

Quanto à implantação do RIC, há pelo menos dois pontos que denotam falta de padrões de conduta democráticos: em primeiro lugar, a ausência de uma regulação específica relativa à lei 9.454/97, que fornece a base normativa para a implantação do RIC (e isso poderia também estar sujeito a um controle judicial prévio); e o fato de que o sistema proposto implica uma mudança concreta e qualitativa na distribuição de poder entre indivíduo e Estado (bem como certas entidades privadas) em relação ao controle efetivo de seus próprios dados pessoais. Esse desequilíbrio não pode ser compensado por soluções tecnológicas menos invasivas. Tampouco compensaria uma solução normativa, como um conjunto de leis de proteção de dados, que municiasse o indivíduo com instrumentos para o controle efetivo de suas próprias informações.<sup>23</sup>

Entendemos que a explanação acima sobre o RIC também é pertinente para a compreensão do RCN. Assim no que tange a participação da sociedade na construção do RCN, mais especificamente nas audiências públicas, veremos à seguir.

---

<sup>23</sup> DONEDA, Danilo; KANASHIRO Marta. *O novo sistema brasileiro de identificação - traços exclusivos de uma transformação geral*. *Politics*. Setembro 2012. Disponível em: < <https://www.politics.org.br/edicoes/o-novo-sistema-brasileiro-de-identificacao-traos-exclusivos-de-uma-transformacao-geral> > . Acesso em: 20 mar. 2016.

### **As audiências públicas do Projeto de Lei nº 1775: uma pequena síntese**

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 introduziu diversas inovações institucionais, dentre as quais um leque de processos participativos – que promovem a interface entre Estado e Sociedade – institucionalizados no âmbito do governo federal, que compreende mais de 90% dos programas e políticas públicas no Brasil (PIRES, VAZ, 2010). Em relação a essas instituições, há diversos estudos e mapeamentos sobre conselhos e conferências nacionais,<sup>24</sup> mas as audiências públicas continuam sendo pouco estudadas de maneira sistemática, embora estejam muito presentes em diversas políticas de regulação.

Não pretendemos, aqui, esgotar um estudo sobre efetividade das audiências públicas, nem sobre a qualidade de seus processos participativos. Pretendemos apenas identificar algumas participações e relacioná-las ao tema mais geral da privacidade e da proteção de dados pessoais, a partir de um estudo de caso. Partimos da definição de audiência pública elaborada por Pires e Vaz (2010, p.11), a partir de suas características. Uma audiência pública possui (i) caráter consultivo; (ii) caráter pontual; (iii) caráter presencial; (iv) caráter coletivo; (v) pressupõe manifestação oral dos participantes; (vi) implica debate entre os atores envolvidos; (vii) é aberta a todos os interessados e (viii) contém regras específicas para o seu funcionamento.

O caso aqui analisado, como se viu, é o Projeto de Lei nº 1775, que trata da criação de uma espécie de registro civil nacional, ainda que não se trate de “registro” no sentido jurídico da palavra. Ao todo, foram realizadas dezesseis audiências públicas, durante os meses de agosto a dezembro de

---

<sup>24</sup> A título de exemplo, ver Fonseca et al., 2012; Avritzer, 2012; entre outros.

2015.<sup>25</sup> A audiência do dia 13 de outubro foi cancelada. Nos dias 08 de dezembro e 15 de dezembro estavam previstas reuniões deliberativas ordinárias para apresentação do parecer do deputado-relator Júlio Lopes sobre o PL 1775. Em razão de tais cancelamentos, o parecer não foi apresentado. As audiências dos dias 14 de setembro, 24 de setembro, 23 de outubro e 26 de outubro não têm arquivos disponíveis para consulta.

Quanto à distribuição geográfica, as audiências se concentraram na cidade de Brasília, onde 11 audiências foram realizadas. As demais foram realizadas nas capitais dos estados do Rio de Janeiro (duas audiências), Minas Gerais (uma audiência), Santa Catarina (uma audiência) e São Paulo (uma audiência). Em se tratando de um projeto com relevância nacional, a distribuição geográfica foi pouco representativa.

Cada audiência teve a participação de, em média, sete a oito pessoas. No total, 51 pessoas participaram das audiências. Apesar de diferentes setores terem participado das discussões, houve predominância, em grande escala, de deputados.

A sociedade civil praticamente não se envolveu nessas audiências públicas. Esteve presente apenas o Instituto Hélio Beltrão, com dois representantes, e em apenas uma das audiências. Tal dado chama a atenção, tendo em vista que a sociedade civil costuma participar não apenas de audiências públicas, mas de outras vias institucionais de participação.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Foram realizados 6 seminários, 10 audiências públicas ordinárias e 1 reunião deliberativa ordinária. A reunião deliberativa ordinária do dia 09 de dezembro seria destinada à apresentação do parecer do deputado-relator Julio Lopes. Para os fins deste trabalho, usamos a expressão “audiência pública” abrangendo tanto as audiências públicas ordinárias quanto os seminários realizados, pois ambos se enquadram nas características acima elencadas. Tais audiências podem ser encontradas aqui: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/55alegislatura/pl-1775-15-registro-civil-nacional-rcn>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

<sup>26</sup> Exemplo disso foram os processos de consulta pública online para elaboração do Marco Civil da Internet, de seu Decreto Regulamentador e do Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais. Para um mapa do processo da consulta pública online para elaboração do MCI, ver Francisco Brito Cruz, *Direito, Democracia e Cultura Digital: a experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet*,

Por outro lado, notários e registradores marcaram presença em diversas audiências. Uma delas,<sup>27</sup> inclusive, teve notável participação desses atores, com cinco participações em apenas uma audiência. Isso talvez se explique porque na cidade de São Paulo, onde ocorreu essa audiência, está a Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – ANOREG/SP, entidade que tem se oposto veementemente ao PL 1775.<sup>28</sup> Nessa mesma audiência, um dos convidados foi o Dr. Leonardo Munari de Lima, que é presidente dessa associação.

Juízes e procuradores estiveram presentes de maneira difusa, em diversas audiências (cinco participações). Ao todo, seis representantes da Justiça Eleitoral estiveram presentes. Houve presença pontual da Casa da Moeda (um representante), de um delegado, de um representante da Secretaria de Direitos Humanos, dois papiloscopistas e dois representantes da Receita Federal.

Quanto aos temas discutidos nas audiências, diversos tópicos foram abordados. A começar pelo próprio nome do documento: registro civil nacional. A natureza jurídica da atividade registral é de função pública, apesar de ser exercida por particulares. Isso significa que o PL 1775, na

Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Para um mapa do processo de consulta pública do Decreto Regulamentador do MCI, ver Francisco Brito Cruz; Jonas Marchezan; Maike Wile dos Santos. “O que está em jogo na regulamentação do Marco Civil da Internet?”, Relatório feito pelo InternetLab. Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Report-MCI-v2-ptbr.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2016. Para um mapa do processo da consulta pública do processo de elaboração do Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais, ver Francisco Brito Cruz; et al. “O que está em jogo no debate sobre dados pessoais no Brasil?”, Relatório do InternetLab. Disponível em: <[http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/05/reporta\\_apl\\_dados\\_pessoais\\_final.pdf](http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/05/reporta_apl_dados_pessoais_final.pdf)>. Acesso em 02 jun. 2016.

<sup>27</sup> Audiência do dia 19 de outubro, realizada em São Paulo.

<sup>28</sup> A associação tem se manifestado contrariamente ao PL 1775 em diversos espaços. Ver, entre outro, “Votem não ao Projeto de Lei (PL) 1775/15 (Registro Civil): Câmara lança enquete sobre novo Registro Civil Nacional”, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180)>. Acesso em 30 mai. 2016. “PL 1775/2015 pode elevar gastos do governo em mais de R\$ 2 bilhões”, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26552:pl-1775-2015-pode-elevar-gastos-do-governo-em-mais-de-r-2-bilhoes&catid=52&Itemid=184](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26552:pl-1775-2015-pode-elevar-gastos-do-governo-em-mais-de-r-2-bilhoes&catid=52&Itemid=184)>. Acesso em 30 mai. 2016.

forma como foi estruturado, seria inconstitucional. Por outro lado, ao que parece, o PL 1775 não retira nenhuma competência dos registradores, apesar do seu nome. Diante disso, foi proposta uma alteração nessa nomenclatura – que foi, inclusive, aceita pelo relator do projeto.

Uma outra questão levantada foi a da necessidade ou não de criação de um novo número de identificação. O art. 1º, § 1º do PL 1775 determina que a Justiça Eleitoral atribuirá a cada brasileiro um número de RCN e fornecerá o correspondente documento. Isso significa que haverá a criação de um novo número ou será utilizado algum número já existente? Nessa segunda hipótese, que número deveria ser utilizado? Alguns atores propuseram a utilização do número do CPF como número identificador do RCN. Essa proposta, no entanto, recebeu algumas críticas, principalmente em razão da existência de casos de fraudes relacionados ao CPF.

Outros atores propuseram o resgate do RIC como número de identificação do RCN. Segundo eles, a lei que instituiu o RIC é uma lei federal, já vigente há dezoito anos. Este novo PL poderia servir como uma maneira de implementação do próprio RIC. Ao que parece, o fator crucial que impediu a implementação dessa lei foram os custos elevados. Uma vez que há recursos disponíveis para a criação do RCN, a ideia seria usar esses recursos para dar efetividade a essa lei – pela via institucional do PL 1775. O problema é que o PL 1775, em seu art. 12, revoga a Lei 9.454, que cria o RIC. Isso, no entanto, poderia ser resolvido, uma vez que se trata apenas de um projeto, passível de modificação.

Ainda assim, os próprios custos do RCN, amplamente discutidos durante as audiências, parecem não estar completamente esclarecidos. Não se sabe exatamente quais seriam os gastos, em quê e por quê. Esse é um ponto que merece especial atenção (segundo estudo entregue pelo TSE esses seriam da ordem de 2 bilhões de reais). Em termos de implementação

de políticas públicas, essas questões são fundamentais para se avaliar a viabilidade do projeto.

Também se discutiu se o RCN substituiria algum(s) documento(s) e, em caso positivo, quais documentos. O art. 9º, parágrafo único, do PL, aponta que o documento do RCN poderá substituir o título de eleitor, observados alguns requisitos e seguindo regulamentação do TSE. Na justificativa do PL também se ressaltou que o objetivo do PL não é impor um documento único, nem criar um documento novo. Diante disso, alguns atores apontaram quais seriam os ganhos desse PL. Por que não, em vez de se criar um novo documento, fortalecer o próprio título de eleitor?

### **3.1. A privacidade e proteção de dados: duas perspectivas.**

Vale destacar que, de maneira geral, a questão da privacidade e da proteção de dados pessoais foi pouco discutida nas audiências. Ela foi trazida sobretudo por membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como pelos (poucos) representantes da sociedade civil presentes nas audiências. Vale destacar, por outro lado, que apesar de grande participação de notários e registradores, esse tipo de preocupação foi manifestada por eles somente no que se refere ao artigo 5º e 8º.

Pode-se dizer que as participações que manifestaram preocupações com a privacidade e a proteção de dados se deram a partir de duas perspectivas: a da cidadania e a da segurança pública. Na primeira, a preocupação com a questão da privacidade vai no sentido de garantia de direitos do cidadão. Na segunda, ela vai no sentido de garantia de segurança pública. Ainda que essas perspectivas não sejam contraditórias, elas implicam diferentes abordagens em se tratando de privacidade e proteção de dados pessoais.

Como vimos no item 2.1.2, o art. 4º do PL 1775 garante que o Poder Executivo de todos os entes federados tenham acesso à base de dados do RCN. Entre os participantes, essa disposição levantou preocupações no sentido de que o acesso a essa base de dados deveria se dar na medida em que ela fosse necessária ao cumprimento das funções desses entes. A ideia é que o poder público tenha acesso a esses dados, mas apenas dentro do exercício de suas funções públicas, e não de maneira ilimitada.

O art. 5º do PL 1775, por sua vez, veda a comercialização da base de dados do RNC. Esse artigo foi mais lembrado, com manifestação inclusive dos registradores. Apesar do caput ter sido considerado como um ponto positivo desse projeto de lei, o parágrafo único ao abrir uma exceção, que não impede o serviço de conferência de dados prestados a terceiros, foi criticado. Algumas questões foram levantadas: O que são serviços de conferência de dados prestados a terceiros? Para além disso, quais são as consequências dessa exceção? Ela dará margem para acesso indevido a dados pessoais?

Essas mesmas preocupações foram levantadas para ao art. 8º do PL. Esse dispositivo permite ao TSE firmar acordos com entidades governamentais *ou privadas*, com vistas à consecução dos objetivos da lei. A preocupação, aqui, esteve focada nos riscos que esse tipo de abertura pode trazer. Numa perspectiva de garantia de direitos, o acesso a dados pessoais só deve se dar na medida em que cumpra uma finalidade específica e necessária. Em outras palavras, a permissão de acordos com entidades privadas só cabe na medida em que for necessária para a finalidade prevista no PL. É preciso maior clareza sobre em que termos esse acesso se daria, e se de fato é necessário para os fins a que se propõe este PL.

Além disso, a monetização de dados pessoais por empresas privadas é, hoje, o modelo de negócios fundamental da internet. Daí, também, a

preocupação de que essas empresas deveriam ter acesso a esses dados do RCN apenas na medida em que contribuíssem com as finalidades a que o PL se propõe.

Alguns atores sugeriram a inclusão no PL de alguma referência específica ao sigilo de dados, de maneira que se inibisse o uso abusivo de informações sobre o registro. Outros atores foram além e disseram que mesmo o compartilhamento/interoperabilidade de dados pessoais entre órgãos públicos deveria depender do aval do cidadão – mais uma garantia de proteção à privacidade.

Nem todas as manifestações relacionadas a dados pessoais partiam de uma perspectiva de garantias dos cidadãos. Algumas estavam mais preocupadas com questões de segurança pública. Nas audiências do PL 1775, por diversas vezes deputados e outros atores argumentavam que a área de segurança pública exige uma unificação dos documentos de identificação. Mais que isso, os dados coletados para a criação desse documentos deveriam ser utilizados como instrumento de controle e segurança pública.

O discurso de falta de segurança, foi bastante utilizado como justificção para isso. A partir dele, a ideia de que o acesso a base de dados do RCN deveria se dar na medida em que fosse necessário para o cumprimento de determinada finalidade pública perde sentido. Afinal, de que tipo de segurança se está falando?

### **Considerações Finais**

Em se tratando de políticas de identidade, é preciso clareza em dois âmbitos. O primeiro deles é quanto ao escopo dessas políticas: elas tratam da relação entre Estado e cidadãos. A tecnologia pode (e deve) ser utilizada

como um instrumento para aperfeiçoar essa relação. É preciso, no entanto, estar ciente de que a tecnologia não é estática.

Por um lado, ela não resolve todos os nossos problemas (que muitas vezes são mais sociais ou políticos do que propriamente técnicos). Por outro, por seu caráter dinâmico, deve ser objeto de atenção em se tratando de políticas públicas, para que essas não sejam defasadas em pouco tempo.

Não é incomum identificar uma certa crença entre os formuladores de políticas públicas em acreditar que a tecnologia pode trazer a solução para os problemas, sem considerar os novos desafios advindos das “soluções” tecnológicas. Por isso, políticas alavancadas pela tecnologia requerem um entendimento detalhado sobre a tecnologia em questão. (WHITLEY, HOSEIN, 2010)

A internet e a tecnologia de identificação tem feito os Estados se adaptarem e desejarem inovações em seus tradicionais registros. Países como Estônia, Índia, Venezuela de fato o fizeram. Mas outros como o Reino Unido foram contra essa inclinação, revelando que temos posições diferentes quanto a agregação em massa de dados pelo setor público.

No cenário brasileiro, ensinam-nos Danilo Doneda e Marta Kanashiro,

A multiplicidade de projetos de identificação no Brasil também destaca uma série de discursos fundamentadores subjacentes. A promoção da cidadania, da democracia, da modernização e da luta contra a fraude são algumas das noções lançadas como justificativas para as mudanças na forma de identificação no país. Esses projetos pegam essas ideias e as redefinem ou deslocam; ao mesmo tempo, conectam-nas com novas tecnologias que permitem vigiar e identificar as pessoas. Entretanto, no exterior, as noções não são as mesmas. Em outras palavras, é importante observar a presença, ou as tentativas de implantar tecnologias de identificação que já são comuns nas sociedades contemporâneas,

mas há também as particularidades que caracterizam este processo em vários outros lugares do mundo.<sup>29</sup>

O registro e a identificação como atividade estatal básica está sujeito a mudanças e adaptações. A tecnologia e a Internet possibilitam que o Estado gerencie grandes bancos de dados digitais e utilize-o para a sua administração. Essa função Estatal é legítima desde que gerenciada para o fim legítimo e previamente justificado perante a sociedade.

Porém, ao tratar e armazenar dados pessoais o Estado deve levar em conta que a responsabilidade de os proteger lhe é inerente, o que o incumbe em refletir sobre os desafios oriundos das novas tecnologias aplicadas.

Ademais, políticas como a do RCN, que têm um escopo tão abrangente e com potencial de refletir na construção da identidade da pessoa não só no setor público, mas também no setor privado, devem ser amplamente discutidas com a sociedade como um todo. Daí a importância da participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, seja através da participação em audiências públicas, seja exigindo mais transparência na formulação delas.

## Referências

ARPEN.SP. *Brasil atinge marca de 1% de sub-registro de nascimento aponta IBGE*. ARPEN.SP. Informativo mensal, ano 16, nº 166, dezembro de 2015. Pg. 14-19.

ANOREG.SP. *Votem não ao Projeto de Lei (PL) 1775/15 (Registro Civil): Câmara lança enquete sobre novo Registro Civil Nacional*, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180)>. Acesso em 30 de mai. 2016.

*PL 1775/2015 pode elevar gastos do governo em mais de R\$ 2 bilhões*, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26552](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26552)>

<sup>29</sup> DONEDA, Danilo; KANASHIRO Marta. *O novo sistema brasileiro de identificação - traços exclusivos de uma transformação geral*. *Politics*. Setembro 2012. Disponível em: <<https://www.politics.org.br/edicoes/o-novo-sistema-brasileiro-de-identificacao-traços-exclusivos-de-uma-transformacao-geral>>

- pl-1775-2015-pode-elevar-gastos-do-governo-em-mais-de-r-2-bilhoes&catid=52&Itemid=184>. Acesso em 30 de mai. 2016.
- Câmara dos Deputados. Audiências e Seminários do PL 1775/2015. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-1775-15-registro-civil-nacional-rcn>>. Acesso em 30 de mai. 2016.
- CRUZ, Luciene. *SMPE entrega baixa automática de empresas e anuncia programa Bem Mais Simples Brasil*. 05/03/2015. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/-/smpe-entrega-baixa-automatica-de-empresas-e-anuncia-programa-bem-mais-simples-brasil>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.
- DONEDA, Danilo; KANASHIRO Marta. *O novo sistema brasileiro de identificação - traços exclusivos de uma transformação geral*. *Politics*. Setembro 2012. Disponível em: < <https://www.politics.org.br/edicoes/o-novo-sistema-brasileiro-de-identificacao-traços-exclusivos-de-uma-transformacao-geral>>. Acesso em 20 de mar. 2016.
- KANASHIRO, Marta Mourão. *Biometria no Brasil e o Registro de Identidade Civil: novos rumos para identificação*. Tese de Doutorado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo. 2011.
- ONU. *Divisão da População* em: < <http://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>>. Acesso em 07 de jun. 2016.
- ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/ODS16.aspx>>. Acesso em 07 de jun. 2016.
- PIRES, R.; LOPEZ, F. 2010. *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas décadas*. Ipea. Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, pp. 565-88.
- Portal Brasil. Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc). Disponível em: < <http://www.sirc.gov.br/>>. Acesso em 07 de mar. 2016.
- Portal Brasil. *Emissão da Carteira de Identidade (RG) é gratuita em todo o país*. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/10/emissao-da-carteira-de-identidade-RG-e-gratuita-em-todo-pais>>. Acesso em: 07 de mar. 2016.
- Portal empresa simples. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/>> Acesso em: 09 de jun. 2016.

# CAMPANHA ELEITORAL NO FACEBOOK EM GOIÁS 2014

Luiz Carlos do Carmo Fernandes  
Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
✉ lucajor@gmail.com

Cássia Andrea Cardoso  
Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
✉ cassiaandreac@gmail.com

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo entender o uso do Facebook por atores políticos em Goiás durante a campanha eleitoral de 2014. Para tanto, foram analisadas as mídias sociais dos três candidatos que tiveram melhor desempenho nas pesquisas eleitorais. Tal verificação foi baseada nas técnicas recentes de análises de redes sociais e método de análise de conteúdo. Os resultados mostraram que o Facebook é um ambiente onde é possível fazer divulgação de campanha e interagir diretamente com a sociedade civil. Observou-se também que os candidatos analisados usaram estratégias semelhantes em suas campanhas online e o que os diferenciou foi muito mais a repercussão que tais estratégias obtiveram na rede social.

**Palavras-chave:** Internet e política; Facebook, Campanhas online; Goiás.

**Abstract:** This article aims to understand the use of Facebook by political actors in Goiás during the election campaign of 2014. For both the social media of the three candidates who performed better in the polls were analyzed. Such verification was based on recent techniques of analysis of social networks and method of content analysis. The results showed that Facebook is an environment where you can make publicity campaign and interact directly with civil society. It was also observed that the analyzed candidates used similar strategies in their online campaigns and what differed was much more the impact that such strategies gained in the social network.

**Keywords:** Internet and politics, Facebook, Online Campaigns, Goiás.

## Introdução

Segundo Aggio e Reis (2013) a atuação dos candidatos no Facebook passou a ser dominante entre os sites de redes sociais usados pelas campanhas eleitorais majoritárias brasileiras em 2012. De lá para cá, as pesquisas constataram que o Facebook tem conquistado papel de destaque em

campanhas eleitorais. “Verificou-se que candidatos de diferentes cidades com contextos demográficos, políticos e sociais distintos usaram o Facebook respeitando padrões muito similares” (AGGIO, REIS, 2013, p, 184).

Entender o motivo da preferência dos atores políticos brasileiros não é difícil. O Facebook é de longe a rede social online de maior audiência no Brasil. Dados da Pesquisa Brasileira de Mídia 2015 mostram que o Facebook é acessado por 85% dos usuários da internet no país, contra 58% do Whatsapp e 17% do Youtube. Somam-se a isso os recursos multifuncionais da mídia digital que tem sido de grande importância para os candidatos criarem um espaço de informação e mobilização para possíveis eleitores. Ao usar o Facebook para fins de campanhas, o candidato faz com que os conteúdos postados em sua página tenham um grande alcance entre os usuários da rede.

Pode-se dizer que no Facebook, o eleitor pode conhecer melhor o candidato do que nas mídias tradicionais e também interagir com ele. Além de curtir e compartilhar o material de campanha do político. Esse fato pode fazer com que esse conteúdo tenha um alcance ainda maior. Isso porque, quando o usuário curte ou compartilha algum conteúdo, sua lista de amigos e seguidores passa também a ter acesso a esse material. Quanto mais pessoas curtirem e compartilharem material eleitoral da página de um candidato maior será o alcance de sua campanha online.

O que não quer, dizer, no entanto, que o candidato pode basear sua campanha apenas em redes sociais, uma vez que, apesar dos conteúdos terem grande alcance, as pessoas que não tem interesse nesse tipo de material pode apenas ignorá-los. As equipes de comunicação dos candidatos, que formulam campanhas eleitorais pelo Facebook, acreditam que o usuário dessa rede é um possível eleitor, que precisa ser convencido a preferir um candidato em vez de outro.

Outro ponto de vista é que o eleitor não é importante apenas pelo seu voto individual, mais também porque desempenha funções que pode atrair

um maior número de outros eleitores. “Nesta perspectiva, os usuários dos *social media* são potenciais militantes ou apoiadores que funcionam como elo entre as campanhas e outros eleitores que trafegam pela mesma plataforma” (AGGIO, REIS, 2013). Ou seja, adeptos do candidato, podem atrair novos eleitores através do Facebook.

É preciso lembrar aqui que internet e as redes sociais ganharam importância na comunicação política no Brasil depois do sucesso da campanha online do presidente Barack Obama, em 2008, nos Estados Unidos. Com a aprovação da Lei nº 12.034, que regulamentou o uso eleitoral desse novo meio de comunicação nas campanhas eleitorais no Brasil, os candidatos brasileiros começaram a usar a internet em suas campanhas, buscando um contato direto com a sociedade através das diferentes funções disponíveis na web.

Em 2010, além dos sites e dos e-mails, ganhou destaque como rede social o Twitter: um serviço de microblog, o qual possibilita a publicação de mensagens de até 140 caracteres. A ferramenta de micro mensagem foi lançada em 2006, por Jack Dorsey, e se tornou popular cerca de três anos depois, quando o número de utilizadores cresceu de maneira exponencial, chegando a mais de 175 milhões de usuários.

Os estudos sobre a utilização do Twitter na campanha eleitoral de 2010 demonstraram que ele foi o mais utilizado entre os sites de redes sociais, e de modo mais sistemático, pelos candidatos. De um modo geral, pode-se dizer que o Twitter é um instrumento que ajuda na mobilização dos eleitores e na visibilidade do candidato, que geralmente divide sua comunicação em micro mensagens de comunicação, de divulgação e de relacionamento.

Especificamente em Goiás, pode dizer que entre os três candidatos que estiveram à frente na disputa eleitoral em 2010: Marconi Perillo (PSDB), Íris Rezende (PMDB) e Vanderlan Cardoso (PR), apenas o primeiro conseguiu

dominar a plataforma nos padrões estabelecidos por Obama nos EUA<sup>1</sup> (FERNANDES, 2014).

O candidato do PSDB foi o que mais movimentou a rede social: produziu 2.071 tuites, enviou 916 tuites a perfis específicos e replicou 136 tuites. Ele procurou convencer os eleitores de que era um candidato ligado às novas tecnologias e que pessoalmente atualizava seu perfil. Assim, foi o que apresentou um nível de campanha *online* mais desenvolvida na rede social – 2.713 pontos, contra 1.466 de Íris Rezende e 528 de Vanderlan Cardoso – e também melhor desempenho<sup>2</sup>: 8.423 pontos contra 3.081 de Íris Rezende e 2098 e Vanderlan Cardoso (*idem*).

Já em 2012 em Goiás, o que se viu foi que, na primeira eleição municipal em que a internet e as redes sociais puderam ser usadas, o Facebook ainda não conseguiu superar todos os demais dispositivos eletrônicos. “Proporcionalmente, considerando os 86 dias de campanha online (...) o *Plante uma ideia*<sup>3</sup> foi o espaço que mais recebeu contribuição dos internautas entre as nove ferramentas interativas permanentes disponibilizadas na homepage ou viabilizadas por meio de redes sociais (...). O segundo colocado foi o Facebook, com 69 postagens de internautas, militantes da campanha, simpatizantes ou civis” (CARVALHO, 2012, p.106).

No Twitter, os três candidatos que estiveram à frente nas pesquisas eleitorais apresentaram desempenho similar: Paulo Garcia (PT), Jovair Arantes (PTB) e Simeyzon Silveira (PSC). O que se pode perceber nesta mídia digital é que as estratégias de 2010 foram aperfeiçoadas em 2012. Ou seja, cada vez mais se buscou densidade de informação, interatividade, sofisticação, mas com uma frequência de personalização em declínio (*idem*).

<sup>1</sup> Menos na questão que trata da arrecadação de recursos de campanha, que praticamente não existiu.

<sup>2</sup> O nível de campanha online do Twitter é medido com base em 15 categorias de análise desenvolvidas por Aggio (2011). Já o desempenho é medido pela soma de novos seguidores conseguidos durante a campanha eleitoral, quantidade de mensagens produzidas e enviadas a todo a rede ou a perfis específicos, recebidas, replicas e que replicou.

<sup>3</sup> Espaço exclusivo para postagens de sugestões sobre a cidade de Goiânia, criado na campanha online do Prefeito e candidato a reeleição, Paulo Garcia (PT)

Em 2014, o Facebook passou a ser a mídia digital mais importante em termo de comunicação política eleitoral também em Goiás<sup>4</sup>. Por isso, esse artigo pretende entender as questões relevantes trabalhadas nesta campanha eleitoral. O objetivo é mapear o uso do Facebook pelos principais candidatos a governo do Estado de Goiás nas eleições majoritárias de 2014 para responder as indagações a respeito das estratégias usadas e seus impactos para os atores políticos e para a sociedade.

### **Campanhas Online**

De forma diferente da televisão e do rádio, a Internet possibilita uma comunicação direta entre o candidato e seus eleitores, teoricamente sem passar pelos filtros tradicionais da mídia. Mesmo com esse potencial, as possibilidades de interação e participação nas campanhas eleitorais na internet tiveram início nas salas de bate-papo, quadros eletrônicos e consulta nos *websites*, mas só ganharam força com as redes sociais online.

Isso porque a interatividade na internet sempre foi um dificultador do ponto de vista estratégico<sup>5</sup>. E não somente pelas questões tecnológicas e logísticas, mas muito mais pelo risco a que expõe o candidato. Ao mesmo tempo em que abre possibilidades para uma maior aproximação entre o representante e seus eleitores potenciais, também deixa flancos para os ataques de adversários e para as propagandas negativas.

Não se pode negar, no entanto, que a partir da campanha presidencial de Barack Obama em 2008 – e da importância que as redes sociais online ganharam nela –, a interatividade passou a ser mais bem-vista e trabalhada.

---

<sup>4</sup> Em 2014 o Twitter agregou 11.572 novos seguidos aos perfis dos três candidatos que lideram as pesquisas eleitorais, já no Facebook o número de novos seguidores somou 39.096.

<sup>5</sup> Devido a estes riscos, a interação tem sido evitada pela maioria dos sites dos candidatos ou vem sendo buscada de forma pontual, com *e-mail* viral – com presença de *hiperlinks* e recursos de conversação e contato com a campanha – e ‘participação plagiada’ e ‘suporte astroturf’, que podem ser percebidas em manifestações manufaturadas, que aparecem como se tivessem sido produzidas pelos apoiadores de forma espontaneamente e na verdade têm base de apoio social artificialmente construída (WILLIAMS; TRAMMELL, 2005; KLOTZ, 2007).

Desta vez tendo como objetivo as ações de mobilização. Tais ações passaram a ser os grandes diferenciais das campanhas online norte-americanas.

No Brasil, a análise dos estudos sobre o uso da internet nas campanhas eleitorais permite afirmar, por um lado, que a rede mundial de computadores ainda não atingiu diretamente a massa de eleitores, nem se transformou em uma mídia de referência para todas as camadas da população. Por outro, que a maioria dos partidos brasileiros apresenta índices deficientes de uso da internet, já que os mesmos não alcançaram grande desenvolvimento em termos de transparência, interatividade e *accountability* (BRAGA; NICOLÁS; FRANÇA, 2009; PENTEADO *et al.*, 2011).

Ou seja, o emprego da web é limitado e pouco criativo, uma vez que os atores políticos, em sua grande maioria, não sabem utilizar as potencialidades do meio, principalmente em relação à interatividade, e repetem, por meio eletrônico, antigas formas de atuação política. Portanto, em termos de campanha eleitoral é possível afirmar que até agora os sites dos candidatos têm afetado os eleitores prioritariamente de forma indireta, através de ativistas que disseminam informação e de jornalistas que visitam frequentemente esses sites para coletar material e depois reproduzi-los na imprensa. E também que os candidatos, em geral, estão se movendo para além de um padrão de folheto eletrônico, embora tenham algum receio e dificuldades em fazê-lo (DRUCKMAN, KIFER, PARKIN, 2007).

Em relação às redes sociais online é possível dizer que elas não só estão, cada vez mais, sendo usada com estratégia de comunicação política, como também estão afetando o comportamento dos atores políticos. Isso porque obrigaram os atores políticos a conviver com uma nova ampliação do debate público na arena pública mediada. De acordo com Rossini e Leal (2013), apesar de a internet fornecer mecanismos inéditos de controle de conteúdo e seleção de fontes e das pessoas – sobretudo mais ideologizadas, que revelam preferência por sites que reforçam suas opiniões políticas, não se

pode evitar o contato com perspectivas diferentes por meio das ‘exposições inadvertidas’ possibilitadas pelas redes sociais online.

Pereira (2011) lembra que o intenso fluxo de informação na rede, que é multidirecional, ampliou o debate e também a visibilidade das críticas, o que vulnerabiliza as imagens políticas construídas, principalmente no que se refere à espetacularização da intimidade desses políticos na web. Ao mesmo tempo, alguns políticos que se adaptam às novas formas de comunicação online estão aproveitando as possibilidades e se apropriando de sites, blogs e redes sociais em suas campanhas para construir uma imagem dual, que se encontra no elo entre o político/público e o pessoal/privado, no sentido de se popularizar e de se ‘humanizar’ perante o eleitorado, acentuando o caráter personalista da política brasileira.

Segundo Gurevitch, Coleman e Blumler (2009), na nova ecologia da mídia os estrategistas de comunicação precisam trabalhar mais do que nunca para cobrir o panorama da mídia expandida e adotar novos estilos para que seus clientes não pareçam artificiais, insinceros e duros. Assim, explicitamente ou de outra forma, os políticos provavelmente permanecerão ainda mais dependente dos profissionais de campanha e de gestão de imagem; e sob pressão para encontrar novas maneiras de se apresentar dentro dos espaços cada vez maiores dos meios de comunicação (GUREVITCH, COLEMAN, BLUMLER, 2009, p. 176).

### **Capital social ou político?**

No contexto desse artigo é interessante discutir o capital político e capital político online, que serão a base deste trabalho. Segundo Fernandes (2014) autores como Recuero e Zago (2009) e Cremonese (2012) entendem que as redes sociais online podem contribuir para a geração de capital social, mas Putnam (2006) defende a ideia de que capital social é uma característica da organização social e que ela está baseada na confiança, em regras de

reciprocidade e em um sistema de participação cívica. Ou seja, é um bem coletivo que não poderia ser apropriado de forma privada.

Assim Fernandes (2014) denomina de capital político online e não de capital social o que os atores políticos buscam alcançar na internet e nas redes sociais. O conceito de capital político foi definido por Bourdieu (2012) e traduzido por Miguel (2003) como conhecimento social que permite que alguns indivíduos sejam aceitos como atores políticos capazes de agir politicamente. O termo online foi acrescido por se tratar da internet e das redes sociais.

O capital político online é estabelecido em termos de ‘visibilidade’ – que auxilia a manutenção de laços sociais e faz tornar-se conhecido; ‘reputação’ – as impressões que um ator social tem do outro; ‘popularidade’ – descrita pelo número de comentários e tamanho da audiência; e ‘autoridade’ – quantidade de citações, menções ou retuites, além da capacidade de gerar conversações (RECUERO, 2009). Mas ‘visibilidade’ e ‘popularidade’ também podem ser substituídas por ‘audiência’, ‘atividade’ e ‘número de seguidores e amigos’ nas pesquisas métricas.

## **Metodologia**

Para desenvolver essa pesquisa será usada a metodologia de análise quantitativa para verificar os conteúdos postados pelos candidatos ao governo do Estado de Goiás em seus perfis no Facebook. Tal verificação seguirá o padrão desenvolvido por Gomes (2011), Aggio e Reis (2013), Reis (2012) e Souza e Peixoto (2012). Assim, as análises foram feitas com base em diferentes categorias, citadas a seguir.

**Desempenho:** nesta categoria serão analisadas o número de postagens feitas pelo candidato durante a campanha eleitoral.

**Estratégias de Campanha:** nesta categoria serão analisadas as postagens sobre a agenda do candidato, uso de recursos multimídia, ataque feito aos adversários, propostas de governo e apoio recebidos.

**Perfil do candidato:** postagens sobre a carreira política do candidato e sobre realizações políticas do mesmo.

**Divulgação de notícias:** divulgação de notícias sobre o candidato, participação em eventos, notícias sobre o candidato disponibilizado por mídias tradicionais, matérias com ou sem *link*.

**Capital político online:** No caso do Facebook, ele será descrito pelo número de comentários, de curtidas e compartilhamentos.

Segundo Aggio e Reis (2013) a adequação da gramática da mídia digital também é um dos critérios que devem ser analisados. Os autores entendem que postagens contendo imagens e vídeos são mais bem recebidas pelos usuários da rede. Portanto, as postagens dos candidatos enriquecidas com áudio, vídeos e imagens serão medidas entre as estratégias de campanha (recursos multimídia).

Serão analisados ainda os conteúdos dos perfis dos candidatos seguindo um padrão utilizado por Souza e Peixoto (2012), onde serão medidos o número de curtidas das páginas e das postagens dos candidatos, os comentários feitos por usuários da rede e os compartilhamentos das publicações. Essas três categorias vão definir o capital político online dos candidatos.

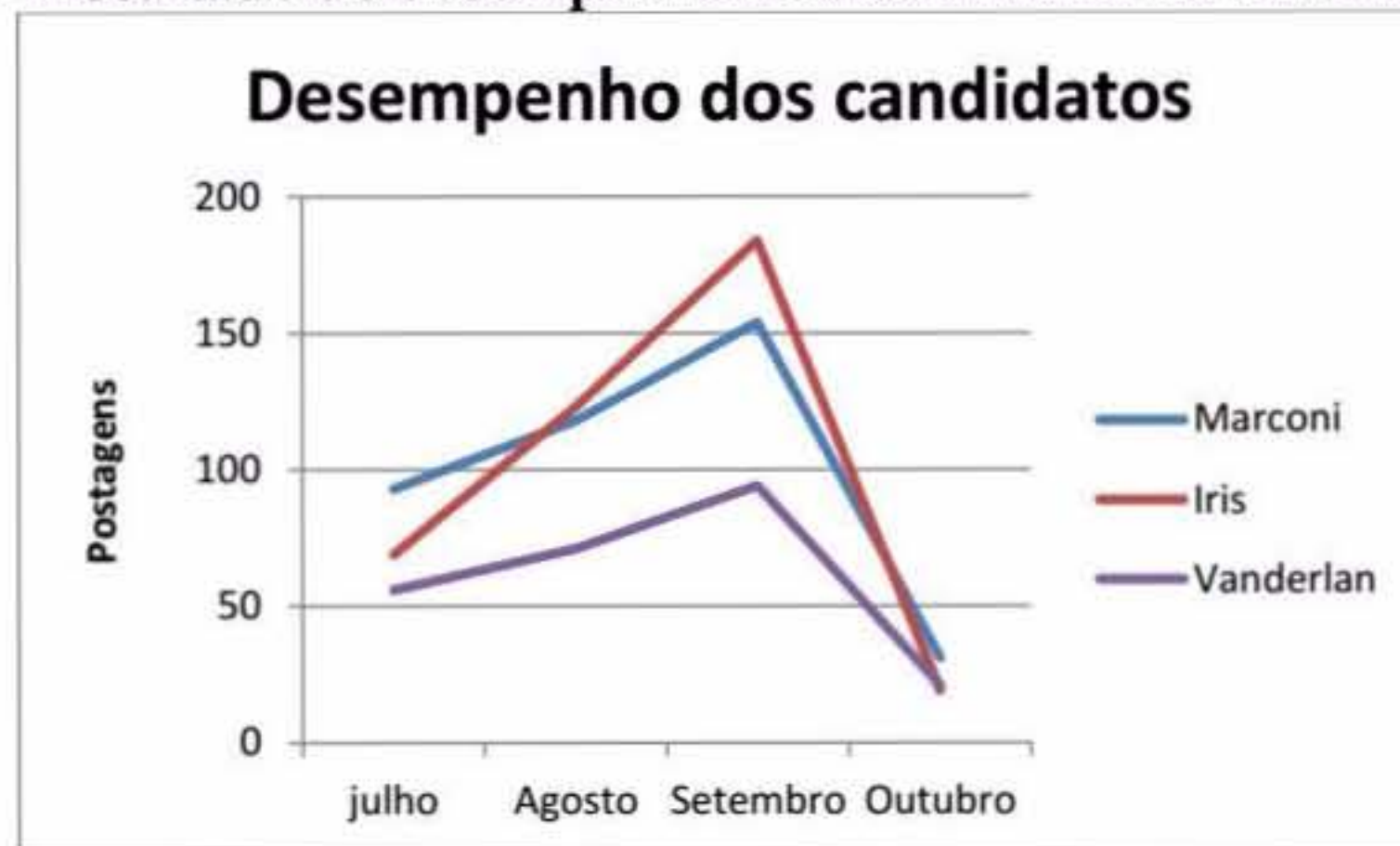
## **Análise**

O GÁFICO 1 aponta o desempenho dos candidatos durante o período de campanha eleitoral online. O Perfil do candidato Marconi Perillo (PSDB) foi superior ao candidato Iris Rezende (PMDB) nos meses de julho e outubro. Em julho, o candidato do PSDB fez 93 postagens contra 69 do candidato do PMDB, já em agosto o candidato do PMDB fez 123 postagens contra 118 do candidato do PSDB. No mês seguinte o candidato que teve melhor

desempenho foi o candidato do PMDB, com 184, seguido pelo candidato do PSDB que fez 154 postagens.

Em outubro, o candidato do PSDB voltou a ter o melhor desempenho, com 31 postagens. O candidato do PMDB foi quem apresentou o menor desempenho no mês de outubro, com 19 postagens; ficando atrás do candidato Vanderlan Cardoso (PSB) que fez 21 postagens. Porém nos outros meses o candidato do PSB foi quem apresentou o menor desempenho em relação aos outros candidatos. Em julho ele fez 56 postagens, em agosto, 71 e em setembro, 94.

**Gráfico 1- Resultado do desempenho dos candidatos no Facebook 2014**



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 2 mostra as Estratégias de Campanha e demonstra que as postagens de agenda foi o tema que dominou no Facebook dos candidatos. Em seguida vêm os temas: recursos de multimídia, ataque, propostas e apoio.

**Gráfico 2 - Estratégias trabalhadas pelos candidatos no Facebook 2014**

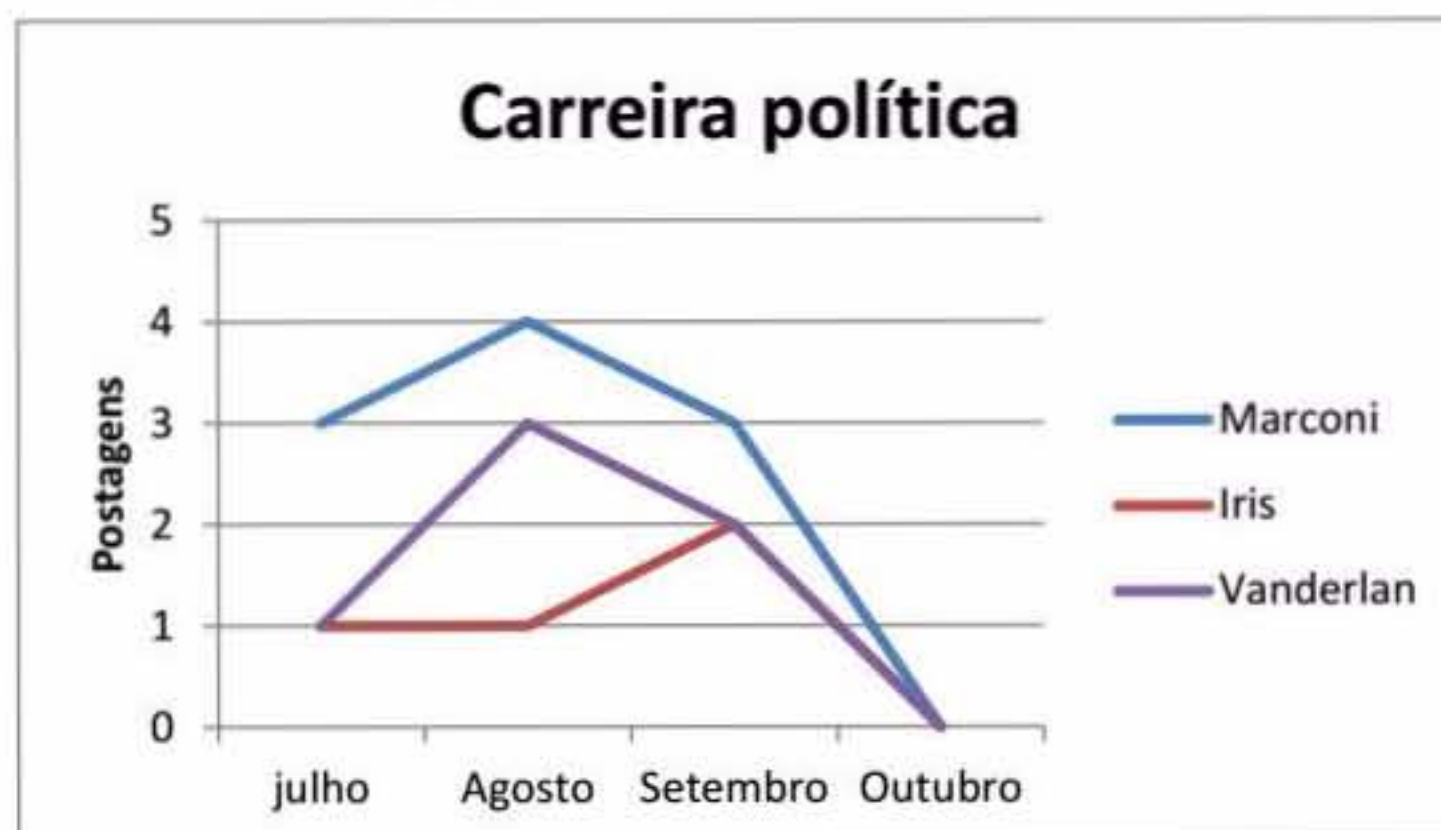


Fonte: elaboração própria.

O candidato do PSDB foi o que mais usou o recurso de agenda (198 contra 172 de Íris Rezende e 129 de Vanderlan). No uso de recursos multimídia, Marconi Perillo dominou meses de julho, com 26 postagens, e outubro, com seis. O candidato do PMDB foi o que mais fez ataques (21). Vanderlan fez sete ataques e o candidato do PSDB não fez postagens de ataque. Embora Marconi tenha sido o único que não usou o seu perfil pessoal para fazer ataque, isso não signifique que não o tenha feito por meio de outros perfis. Já em termos de apresentação de proposta, a liderança foi do candidato ao PMDB (84 contra 6 de Marconi e 2 de Vanderlan). O mesmo ocorrendo nas mensagens de apoio (9 de Íris, 1 de Marconi e 0 de Vanderlan).

O gráfico 3 mostra o Perfil dos Candidatos, com as postagens sobre a carreira política dos candidatos, como as ações realizadas em outros cargos políticos.

**Gráfico 3 - divulgação sobre a carreira política dos candidatos**



Fonte: elaboração própria.

Durante todo o período de campanha online o candidato do PMDB foi o que mais fez postagens sobre carreira política. Em julho foram três, em agosto quatro, em setembro três. Em outubro nenhum dos candidatos fez postagens sobre carreira política.

O gráfico 4 mostra as divulgações de notícias sobre os candidatos, notícias disponibilizadas pelas mídias tradicionais, matérias com ou sem link e participação em eventos.

**Gráfico 4 - divulgação de notícia sobre os candidatos**

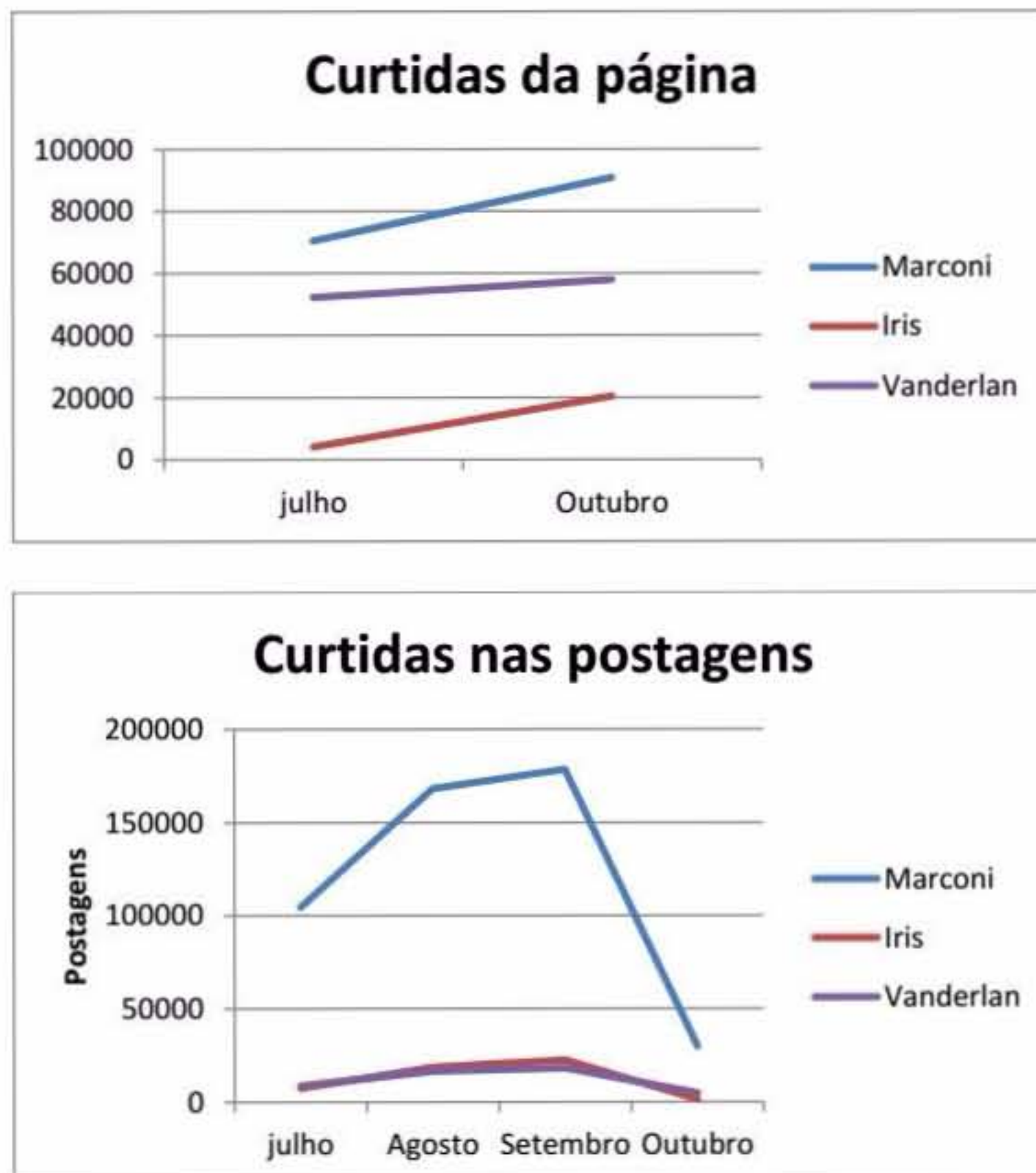


Fonte: elaboração própria.

Durante toda a campanha online o candidato do PSDB foi o que mais fez postagens de notícias. Em julho ele fez três, em agosto quatro e em setembro cinco, em um total de 12. Os candidatos do PMDB e PSB fizeram nove e sete postagens, respectivamente. Em outubro nenhum dos candidatos fez postagens nessa categoria.

Os gráficos 5, 6 e 7 apresentam a quantidade de curtidas, comentários e compartilhamentos que os perfis dos candidatos apresentaram durante a campanha.

**Gráfico 5 - Curtidas na página e nas postagens dos candidatos no Facebook 2014**



Fonte: elaboração própria

O candidato do PSDB teve o maior número de curtidas em suas postagens durante todo o período de campanha online. Em julho suas postagens tiveram 104.481 curtidas, em agosto 168.037, em setembro 178.497 e em outubro 29.681. O mesmo aconteceu em relação às curtidas na página: Marconi teve 20.394 curtidas no período, contra 16.245 de Íris Rezende e 5.632 de Vanderlan Cardoso.

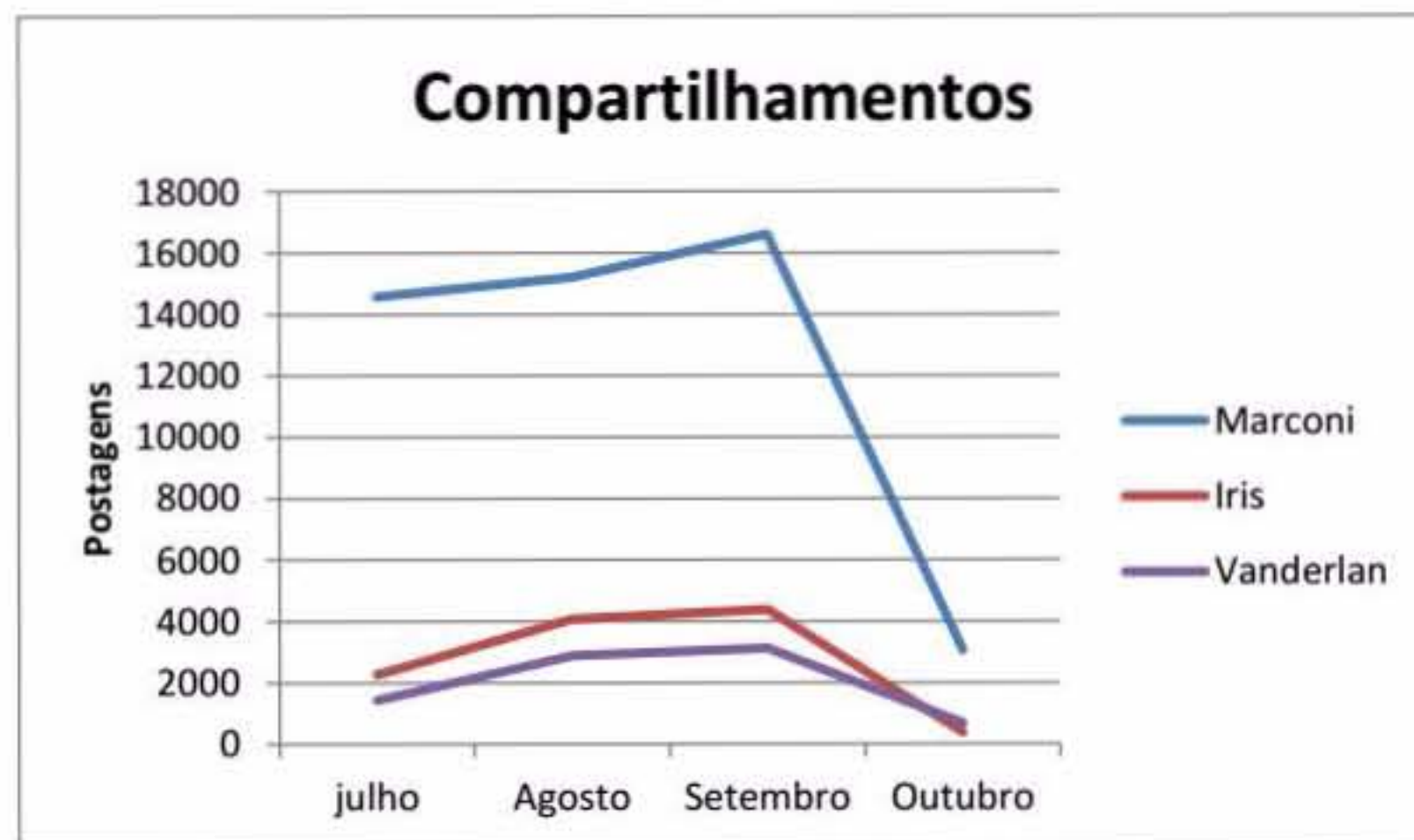
**Gráfico 6 - Comentários nas postagens dos candidatos no Facebook 2014**



Fonte: elaboração própria.

Durante todo o período de campanha online o candidato de PSDB foi o que mais teve comentário em suas postagens. Em julho suas postagens tiveram 9.244 comentários; em agosto 9.349, em setembro 9.363 e em outubro 1.546 comentários. Íris recebeu durante toda a campanha em seu perfil no Facebook 2.472 comentários e Vanderlan, 1.714.

**Gráfico 7 - Compartilhamentos das postagens dos candidatos no Facebook 2014**



Fonte: elaboração própria.

Assim como aconteceu com as curtidas e os comentários, as postagens do candidato do PSDB também foram as mais compartilhadas. Em agosto, suas postagens tiveram 14.572 compartilhamentos: em agosto 15.207, em setembro 16.615 e em outubro 3.057. Durante toda a campanha, o perfil de Íris Rezende no Facebook recebeu 11.088 compartilhamentos e o de Vanderlan Cardoso, 8.123.

## Resultados

As estratégias usadas no Facebook pelos três candidatos goianos em 2014 foram semelhantes. O resultado das análises mostram como os atores políticos usaram a mídia digital principalmente para divulgar agenda de campanha (694), como recursos de multimídia (357) e propostas de campanha (316). Outras estratégias trabalhadas em menor escala foram os ataques (40) e os apoios (40).

O desempenho dos candidatos, avaliados através do número de curtidas, comentários e compartilhamentos, aqui denominados de capital político online, demonstra a clara superioridade do desempenho do candidato Marconi Perillo sobre os demais: com 99.357 curtidas, comentários e compartilhamento. O segundo melhor desempenho, Iris Rezende com 29.805, em terceiro Vanderlan com 15.469.

Portanto, o que diferenciou os candidatos não foram as estratégias em si, mas a repercussão que tais estratégias obtiveram na rede social. Percebe-se pelo primeiro dia de campanha, 06 de julho, que o Governador Marconi Perillo administrou bem a superioridade do seu desempenho no Facebook existente antes do período eleitoral (10.670 seguidores e 70.460 curtidas), pois se manteve até o fim da campanha à frente dos demais adversários.

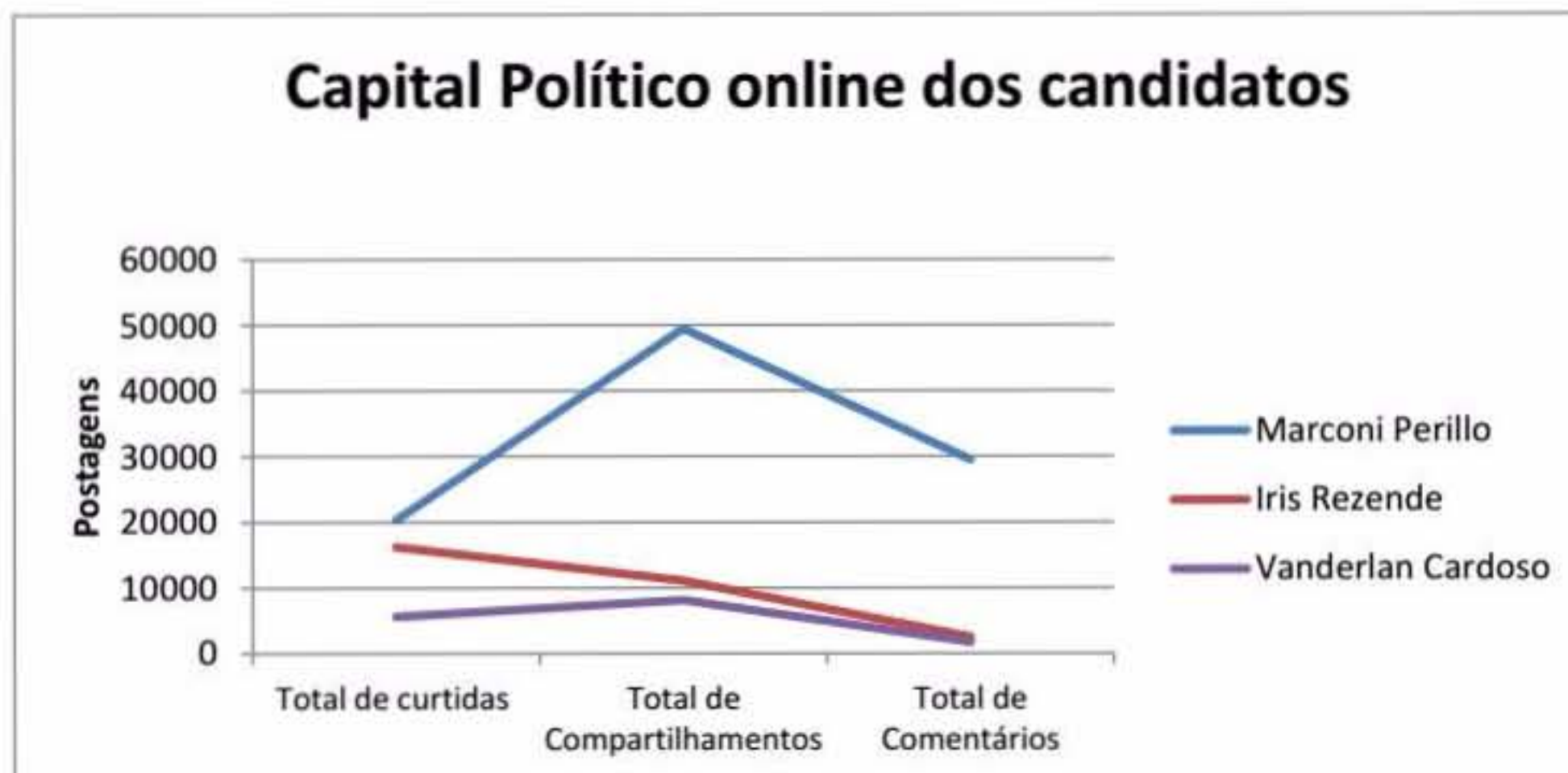
Já no caso do candidato Vanderlan Cardoso não se pode dizer o mesmo. Embora tivesse o segundo maior número de curtidas no dia 06 de julho (52.274), acabou apresentando o segundo pior desempenho entre os candidatos ao governo de Goiás. O candidato Iris Rezende obteve o segundo melhor desempenho na rede social, apesar de no início da campanha apresentasse o pior desempenho entre os três candidatos (4.085 curtidas)<sup>6</sup>.

O capital político online, medido pela soma de curtidas, comentários e compartilhamentos da página, comprova tal análise. Por essa avaliação é possível perceber que o candidato do PSDB, Marconi Perillo, apresentou o melhor desempenho, seguido por Iris Rezende e Vanderlan Cardoso.

---

<sup>6</sup> Apenas o perfil da Marconi Perillo (PSDB) disponibilizou o número de seguidores. Os demais não o fizeram, mas o número de curtidas pode dar uma dimensão da visibilidade e interação na rede social.

**Gráfico 8 - Capital Político online dos candidatos**



Fonte: elaboração própria.

## Conclusões

A principal conclusão dessa pesquisa é que o espaço do Facebook foi muito mais utilizado pelos candidatos para divulgar e noticiar a campanha do que para promover debates de interesse público. Porém, não se pode deixar de ressaltar a quantidade de comentários feitos nas postagens dos candidatos, fator que aponta que o eleitorado promoveu discussões nessas postagens. Portanto, o Facebook é uma ferramenta viável e possivelmente eficaz para a divulgação de propaganda e para a mobilização do eleitorado. Além de disponibilizar um espaço de campanha muito maior do que os oferecidos pelas mídias tradicionais

No Facebook, as pessoas mantêm perfis e têm a opção de postar conteúdos de seu interesse, também podem curtir, comentar e compartilhar outras postagens, além de promover a interação entre pessoas de diferentes lugares. Sua importância em relação à política é crescente, tanto para a

comunicação cotidiana da vida política, quanto para seu uso em campanhas eleitorais. Mas a repercussão das estratégias de campanha depende do capital político online acumulado fora do período eleitoral (antes e depois do término das campanhas).

Nisso, e na forma como a rede social foi utilizada pelos três postulantes ao governo do Estado de Goiás, a campanha online no Facebook apresenta padrões de desempenho estratégico parecidos com a realizada no Twitter. Verificou-se, no entanto, que os três candidatos analisados fizeram o uso da rede social através de padrões muito parecidos já na primeira eleição em que a mídia digital apareceu como a mais usada pelos atores políticos em Goiás, fator que só foi observado com o Twitter em 2012, na segunda eleição.

É importante ressaltar aqui que os resultados obtidos nesse trabalho não são conclusivos. Eles apresentam apenas uma primeira leitura, de uma metodologia que deverá servir para estudos posteriores.

## Referências

- AGGIO, C. As campanhas políticas no Twitter: Uma análise do padrão de comunicação política dos três principais candidatos à residência do Brasil em 2010. Encontro da Compolítica, 4., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.
- \_\_\_\_\_; REIS, L. Campanha eleitoral no Facebook: usos, configurações e o papel atribuído a esse site por três candidatos eleitos nas eleições municipais de 2012. *Revista Compolítica*, v. 2, n. 3, jul-dez, 2013.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRAGA, S. S.; FRANÇA, A. S. T.; NÍCOLAS, M. A. Os Partidos políticos e a internet: uma avaliação dos *websites* dos partidos políticos no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 183-208, out. 2009.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira*. Brasília: Secom, 2014.
- CARVALHO, G. V. C. *Comunicação Política em Redes Digitais: Análise da Campanha do Candidato Paulo Garcia à Prefeitura de Goiânia, 2012*. 123 f. Monografia (Comunicação Social – Jornalismo), Escola de Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás.
- CREMONESE, D. Política *on-line*: a utilização do Twitter como ferramenta de capital social nas eleições presidenciais de 2010. *Sociedade e Cultura: Revista de Pesquisas e Debates em Ciências Sociais*, Goiânia, v. 15, n. 1, p. 135-147, jan./jun. 2012.
- DRUCKMAN, J. N.; KIFER, M. J., PARKIN, M. The technological development of Congressional candidate web *sites*: how and why candidates use web innovations. *Social Science Computer Review*, v. 25, p. 425, 2007.
- FERNANDES, L. C. *O Twitter nas campanhas eleitorais: novos desafios para os atores políticos*. 2014. Tese de doutorado. Faculdade de Ciências Sociais. Goiânia. 2014.

- GOMES, W.; REIS, L.; DUARTE, M.; MARQUES, M. O Twitter na campanha eleitoral de 2010. *Anais do IV Congresso da Compolítica*. Rio de Janeiro, 2011.
- GUREVITCH M.; COLEMAN, S.; BLUMLER, J. G. Political Communication - Old and New Media Relationships. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2009.
- KLOTZ, R. J. Internet campaigning for grassroots and astroturf support. *Social Science Computer Review*, v. 25, n. 1, p. 3-12, 2007.
- MIGUEL, L. F. Representação política em 3D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n.51, fev. 2003.
- PENTEADO, C. L. C. et al. Ação política na internet brasileira. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 111-132, jan./mar. 2011.
- PEREIRA, N. B. Sob o piado do Twitter: o novo tom das campanhas eleitorais com a difusão da internet no Brasil – versão reformulada. *Seminário Nacional Sociologia & Política*, 3., Curitiba, 2011.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- REIS, Lucas. *Comunicação política e a campanha online na Bahia em 2010: Uma análise da atuação dos principais candidatos ao governo do estado no Twitter e Youtube*. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade federal da Bahia. Salvador, 2012.
- RECUERO, R.; ZAGO, G. Em busca das “redes que importam”: redes sociais e capital social no Twitter. *Encontro da Compós*, 18., 2009, Belo Horizonte, 2009.
- ROSSINI, P. G. C.; LEAL, P. R. F. Efeitos da campanha virtual no universo das mídias sociais: o comportamento do eleitor no Twitter nas eleições de 2010. *Compolítica*, Curitiba, v. 1, n. 3, p. 8-27, jan./jun. 2013.
- SOUZA, Cesária Catarina C. R. de M, PEIXOTO, Vitor de Moraes. Comunicação Políticas e Campanhas Online: Análise da evolução da legislação eleitoral brasileira sobre o uso da internet como ferramenta de campanha. *XXIX Congresso Latino americano de Sociologia*, ALAS – Chile, 2013.
- WILLIAMS, A. P.; TRAMMELL, K. D. Candidate campaign e-mail messages in the presidential election 2004. *American Behavioral Scientist*, v. 20, n. 10, p. 1-15, 2005.

# “CAPTURAR POKEMON É FÁCIL. A GENTE PRECISA É CAPTURAR BANDIDO”<sup>1</sup>: A ONDA CONSERVADORA E SEU PROTAGONISMO NAS ELEIÇÕES 2016

Camila Mont'Alverne

Universidade Federal do Paraná

✉ camilapessoa31@gmail.com

Isabele B. Mitozo

Universidade Federal do Paraná

✉ ibmitozo@gmail.com

**Resumo:** O cenário político brasileiro tem refletido uma tendência que parece mundial: o ressurgimento público de pautas conservadoras. Diante disso, o presente ensaio visa discutir brevemente essa questão em relação ao campo político, no Brasil, mais especificamente sua influência no cenário eleitoral de 2016. Assim, observam-se as ações adotadas pelos pré-candidatos com esse perfil à prefeitura de algumas capitais brasileiras. O que se apresenta são grandes chances de vitória dessa ala mais extrema, devido ao investimento midiático em uma cultura do medo, dando foco a soluções simples para problemas complexos ligados à questão da segurança pública.

**Palavras-chave:** Conservadorismo; Eleições 2016; Segurança pública.

**Abstract:** The Brazilian political scene has presented a tendency probably spread in the world nowadays: the public (re)appearance of conservative issues. Having paid attention to that question, this essay aims to discuss briefly how it is been reflected on the political field, in Brazil, more specifically its influence on the electoral campaigns in 2016. Thus, one might observe the actions some conservative pre-candidates to Brazilian City Councils are adopting to their campaigns. What we can see is that those candidates have a huge chance to win, due to the investment on a “culture of fear”, focusing on simple solutions to complex problems linked to public security.

**Keywords:** Conservatism; 2016 Elections in Brazil; Public security.

Nos últimos anos, o mundo tem presenciado grandes conquistas dos movimentos sociais que lutam pelas causas das minorias: LGBTT, negros, moradores de favelas, entre outros. Essa parece ter sido uma ação que inflamou os ânimos das direitas conservadoras, o que pode ser visto pelo crescimento das campanhas de Donald Trump, nos Estados Unidos, da Frente Nacional, na França,

<sup>1</sup> Essa sentença foi postada por um dos pré-candidatos à prefeitura de Fortaleza (CE), em seu perfil na rede Facebook, no dia 04/08/2016. Disponível em: <<https://www.facebook.com/capwagnersousa/photos/a.339286069500608.77514.338601016235780/1077175629044978/?type=3&theater>>. Acesso em: 06/08/2016.

e a vitória do *Brexit*<sup>2</sup>, na Reino Unido. Os direitos das minorias, outrora conquistados, voltam à baila, então, frequentemente em tom de questionamento aos chamados “privilégios” que aquela parcela da população disporia.

Após muitas décadas, esse cenário vem se reconstruindo também no Brasil, tendo em vista as eleições de 2014 terem culminado com a formação da Câmara dos Deputados com o perfil mais conservador desde o golpe militar, em 1964<sup>3</sup>. Codato, Bolognesi e Roeder (2015, p. 16), todavia, argumentam que a nova direita que estaria surgindo no país mantém algumas semelhanças com a velha-direita, herdeira de partidos como ARENA e PDS, mas difere em alguns pontos fundamentais. “A nova direita brasileira está orientada para conviver com governos de esquerda, fazendo parte de suas coalizões de apoio, e admitir, pragmaticamente, a existência de programas sociais”.

Se o peso eleitoral da população mais pobre não permite ao candidato – para que seja viável eleitoralmente – negar a manutenção de programas sociais, outras questões ganham importância. Em âmbito local, a estratégia parece ser utilizar-se de um dos problemas considerados mais graves pelo brasileiro<sup>4</sup> – e com o qual o cidadão lida cotidianamente, especialmente nas grandes cidades: a segurança pública. A bandeira que se agita é a das soluções fáceis, representada pelo lema “Bandido bom é bandido morto” – e não é de hoje que parcela considerável sociedade encara o abuso dos direitos de condenados ou acusados de crimes de maneira natural<sup>5</sup>.

Desse modo, com um discurso inflamado, preconceituoso e repleto de soluções simples para problemas complexos, essa ala conservadora vem ganhando a simpatia de muitos eleitores – e os candidatos que adotam abertamente tal postura têm apresentado grandes chances de vitória nas eleições locais que se aproximam.

<sup>2</sup> A campanha para a saída do Reino Unido da União Europeia.

<sup>3</sup> Conforme dados do DIAP. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3843910/nova-composicao-do-congresso-e-mais-conservadora-desde-1964>>. Acesso em: 06/08/2016.

<sup>4</sup> Embora não seja a principal preocupação dos brasileiros, a violência figura entre os cinco maiores, de acordo com pesquisa do Datafolha. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso em 7 ago. 2016.

<sup>5</sup> Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1690176-metade-do-pais-acha-que-bandido-bom-e-bandido-morto-aponta-pesquisa.shtml>. Acesso em 8 ago. 2016.



Ainda sobre o caso de Fortaleza, o atual prefeito, concorrendo à reeleição, formou chapa com um tradicional candidato à prefeitura da cidade – e que sempre apresenta a segurança pública como principal pauta. Roberto Cláudio (PDT) tem como candidato a vice Moroni Torgan (DEM), o que deve agregar um conteúdo mais conservador a sua campanha. A estratégia, além de angariar maior tempo de televisão e aumentar a coligação, parece ser de mostrar-se capaz de lidar com um dos maiores problemas da cidade<sup>6</sup>, trazendo alguém que se diz capacitado e experiente, pois Moroni já foi Secretário de Segurança Pública do Estado do Ceará. A medida aparenta, também, ser uma resposta à candidatura de Capitão Wagner.

Em São Paulo, Celso Russomano, deputado federal e pré-candidato à prefeitura, apresentou como uma de suas propostas a formação de “barreiras de fiscalização para se chegar à Cracolândia”<sup>7</sup>. O fato de o isolamento dessa região não ser visto pelo deputado como cerceamento do direito de ir e vir do cidadão, e a falta de consideração da formação de uma cracolândia em outro ponto da cidade após essa medida, reforça o quão simplistas são as soluções apresentadas para problemas sérios. Isso muito possivelmente torna o discurso fácil de ser reproduzido e de se aderir, pela ausência da necessidade de reflexão sobre a raiz dos problemas.

Desse modo, não se pode afastar dessa discussão o teor populista com que esse tipo de pauta vem sendo tratada. Há um descrédito cada vez maior da população em relação ao campo político (GASTIL, 2000; LESTON-BANDEIRA, THOMPSON, 2015), e isso também serve de combustível por parte dos conservadores para a criação de mitos e discursos de ódio, como aquele adotado pela campanha do Brexit, no Reino Unido, que defendeu, essencial e quase exclusivamente, a bandeira de que “muita diversidade cria problemas sociais”<sup>8</sup> (CHWALISZ, 2015). No caso brasileiro, podemos comparar esse mito com a cultura

<sup>6</sup> Fortaleza está entre as cidades mais violentas do Brasil, de acordo com o ranking da ONG “Seguridad, Justicia y Paz”. Disponível em <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/01/fortaleza-aparece-como-cidade-mais-violenta-do-brasil-e-12-do-mundo.html>>. Acesso em 07/08/2016.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,em-entrevista-celso-russomano-propoe-isolar-a-cracolandia,10000066392>>. Acesso em 07/08/2016.

<sup>8</sup> No caso mencionado, o discurso se referia aos imigrantes, mas, no Brasil, aproxima-se muito do discurso dos “cidadãos de bem”, que consideram os menos favorecidos “os outros” e, conseqüentemente, causa de todos os problemas sociais (especialmente, a violência).

do medo, que marginaliza cada vez mais os habitantes de regiões menos privilegiadas das cidades.

Outra complicação que se desenha em candidaturas focadas em soluções “milagrosas” é a existência de um real plano de governo. Em muitos casos, o foco em propostas vagas – às vezes, mirabolantes – disfarça a ausência de diretrizes sólidas para governar a cidade – tornando o quadro ainda mais preocupante, à medida que não se sabe o que os possíveis eleitos realmente irão por em prática.

Assim, embora nem todas as pautas tradicionalmente associadas à direita sejam palatáveis ao eleitorado brasileiro, percebe-se que há espaço para o crescimento de algumas delas. O desgaste do Partido dos Trabalhadores, um representante tradicional de pautas da esquerda, também pode ter contribuído com este cenário. Em alguma medida, portanto, o surgimento de candidaturas mais conservadoras pode ser uma estratégia eleitoral para ir ao encontro de anseios da parte da população, que pode ter ficado sem representantes com os quais se identificava por um período considerável de tempo.

A existência de posições diversas, inclusive conservadoras, no espectro político não é um problema em si, até porque é próprio da dinâmica democrática. O que se torna preocupante é o questionamento de direitos adquiridos por segmentos vulneráveis e a defesa de discursos de ódio, por exemplo. Logo, um grande desafio para os conservadores brasileiros do século XXI que pretendam (no mínimo) aparentar ser modernos, já que no Brasil ainda há um receio quanto à extrema-direita especialmente pelo contexto não tão longínquo da ditadura, é justamente o de afastarem-se de posições obscuras como aquelas que frequentemente são trazidas a público. Assumir uma posição conservadora no espectro político é legítimo. Isto se torna problemático quando ela vem acompanhada de discursos preconceituosos ou que colocam em xeque a própria natureza da democracia.

## Referências

OPINIÃO  
CAMILA MONT'ALVERNE E ISABELE MITOZO  
"CAPTURAR POKEMON É FÁCIL. A GENTE PRECISA É CAPTURAR BANDIDO": A ONDA  
CONSERVADORA E SEU PROTAGONISMO NAS ELEIÇÕES 2016

CHWALITSZ, C. *The populist signal: Why politics and Democracy need to change*. London: Policy Network, 2015.

CODATO, A.; BOLOGNESI, B.; ROEDER, K. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: VELASCO E CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Organizadores). *Direita, Volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 115-144.

GASTIL, J. *By popular demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*. University of California Press: California, 2000.

LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. Truly Engaging Citizens with the Parliamentary Process? An Evaluation of Public Reading Stage in the House of Commons. *20th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians*, Wroxton College, 25-26 July 2015.

## A LÓGICA DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Gabriela Câmara Campos Bernardes Siqueira

*Universidade Federal de Minas Gerais*

✉ gabizinhacamara@hotmail.com

Após cinco anos da publicação do livro *“Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais”*, organizado pelos cientistas políticos Antônio Lavareda e Helcimara Telles, os mesmos organizadores publicaram o livro *“A lógica das eleições municipais”*. A obra faz parte de uma coletânea, segunda da série de eleições municipais. Com a participação de 34 pesquisadores de diferentes universidades do Brasil e do mercado, o livro continua focado na análise da disputa eleitoral nos municípios.

No esforço de compreender os diferentes aspectos que nortearam as campanhas eleitorais e os determinantes do voto para prefeito nas eleições dos últimos 20 anos para prefeito, os pesquisadores investigaram as eleições empregando distintas teorias do comportamento político, analisando variáveis sociológicas, psicológicas, da escolha racional, bem como efeitos midiáticos e distribuição geográfica dos votos.

A multiplicidade de fatores presentes nas eleições para prefeito vai além da lógica das eleições nacionais e subnacionais. Apesar disso, é sabido que estes outros pleitos interferem nas eleições municipais. Diferente do contexto das eleições de 2008, as eleições de 2012 acontecem em um cenário de menos prosperidade econômica no Brasil, dividindo a opinião pública a respeito da avaliação dos principais políticos no país. Assim, ficou o desafio de estudar os fatores que influenciaram a decisão do voto em candidatos a prefeito e vereador em um contexto econômico mais heterogêneo.

Para interpretar as campanhas e a decisão do voto nas capitais brasileiras, os pesquisadores utilizaram diferentes metodologias de pesquisas descritivas e explicativas, mobilizando uma significativa massa de dados quantitativos e

qualitativos de pesquisa de opinião, cobertura da imprensa, análise de discurso, estratégias de campanha, publicidade dos partidos e informações disponibilizadas pelos órgãos eleitorais brasileiros.

O desenho institucional definido pela Constituição de 1988 foi o Presidencialismo de Coalizão, no qual o Presidente para governar precisa do apoio do Legislativo, e para isso governa com o apoio de grandes coalizões partidárias. Além disso o Brasil combina o sistema proporcional de votos e o multipartidarismo. Todos estes fatores interferem na dinâmica eleitoral brasileira desde os pleitos municipais até o pleito nacional. As coalizões são fundamentais não apenas para a governabilidade, mas para a garantia da própria eleição uma vez que interferem no tempo de propaganda de televisão e rádio.

Nos últimos anos houve um crescimento de estudos analisando o papel do executivo municipal no sistema federalista brasileiro. Dando continuidade às pesquisas publicadas em 2011, este livro contribui de maneira significativa para a literatura brasileira na identificação de fatores mais gerais que se associam a avaliação do prefeito incumbente, na dificuldade que os eleitores têm de identificar quais são as competências de prefeitos, governadores e presidente, e na interferência da opinião pública e do cenário econômico nacional.

Um dos objetivos mais antigos e centrais da ciência política é analisar como o eleitor se comporta diante das urnas. O município é a esfera mais próxima ao eleitor e, portanto, é arena importante para compreender as tendências dos eleitores para futuras eleições subnacionais e nacionais. No primeiro capítulo, com o texto “*Eleições municipais de 2012 e sinais para adiante*”, os autores Antônio Lavareda, Bonifácio Andrade, Enivaldo Rocha e Bártira Lins fizeram uma pesquisa robusta, envolvendo todas as capitais brasileiras focando a taxa de sucesso na reeleição dos incumbentes. A pesquisa identificou que a conjuntura nacional interfere muito na disputa municipal, e que de maneira preditiva, as eleições para prefeitos e vereadores são sinalizadoras dos temas das eleições posteriores. O texto também problematizou a crescente

fragmentação partidária no Brasil e o fenômeno de crescimento de prefeitos de pequenas e novas legendas também crescente.

No texto “*Quem manda: governador ou prefeito*”, os autores Glaúcio Ary Dillon Soares, Sônia Terron e Antonio Carlos Alkmim investigaram os determinantes do voto à luz do desenho institucional brasileiro federalista e seu sistema multipartidário. As investigações sugerem que a chance de um candidato a prefeito ser eleito é mais alta quando prefeito e governador são do mesmo partido.

Em “*Tarifas e Tarefas: determinantes locais e institucionais da aprovação do prefeito de São Paulo*”, Wladimir Gramacho, André Jácomo e Thiago Sampaio estudaram as eleições de São Paulo durante 20 anos e identificaram que os eleitores paulistas tendem a atribuir o sucesso ou o fracasso apenas para o chefe do executivo. A mesma pesquisa evidenciou a dificuldade que os eleitores têm de identificar quais são as tarefas dos prefeitos, governadores e presidente. A consequência desta complexidade é que os prefeitos tendem a ser mais premiados ou punidos, se os governadores ou o presidente do seu mesmo partido tomar decisões avaliadas como positivas ou negativas respectivamente.

O voto para prefeito em São Paulo também foi analisado sob a ótica geográfica. Em “*Petismo e antipetismo: o local de moradia e a decisão do voto na cidade de São Paulo*”, Márcia Cavallari Nunes e José Roberto de Toledo identificaram que a exemplo do que ocorre em outras cidades do mundo como nos Estados Unidos e alguns municípios no interior da Inglaterra, em São Paulo o contexto geográfico foi determinante no padrão de votos nas eleições de 2012. Também foi importante a origem dos eleitores, se eram imigrantes ou não.

Tratando também sobre a fragmentação nas eleições municipais, no texto “*Fragmentação das eleições locais e a emergência de novas forças políticas no Brasil*”, Silvana Krause, Denise Paiva Ferreira, Pedro Floriano Ribeiro e Paulo Victor Melo problematizaram as consequências do aumento dos pequenos partidos nas prefeituras e nas câmaras municipais. Dedicaram atenção especial ao

crescimento dos partidos do PSB e PSD nas prefeituras brasileiras. Partidos tradicionais vêm perdendo espaço para agremiações menores em função de diferentes fatores de crise: legitimidade, representação, participação, somados com as facilidades no registro partidário, e aos financiamentos públicos. O aumento dos pequenos partidos levaria a um aumento na ininteligibilidade do sistema brasileiro.

Em sequência aos estudos que abordam a fragmentação partidária e o papel das eleições municipais como preditoras do comportamento eleitoral para as eleições nacionais, Maria Teresa Miceli Kerbauy, em “*O papel das Câmaras Municipais na arena eleitoral: as eleições de 2012*”, analisou as eleições para as câmaras municipais no pleito de 2012, buscando identificar um padrão de votação e no desempenho eleitoral partidário nas eleições municipais, que definem alinhamentos entre as arenas eleitorais. As câmaras refletem a fragmentação partidária no Brasil. E o aumento de cadeiras nas câmaras na eleição de 2012 impactou a disputa local, beneficiando os pequenos partidos.

Nosso sistema eleitoral do tipo proporcional é um dos melhores do mundo garantindo grande representatividade no congresso. Mas um regime proporcional tem o custo da fragmentação. Nosso cálculo da proporcionalidade incentiva partidos pequenos a se ligarem a maiores para conseguirem os votos de sobra. O federalismo também é crítico no sentido de prejudicar uma coerência ideológica entre os partidos. Isso promove uma diluição da força programática dos partidos.

Um dos objetivos centrais da análise do comportamento eleitoral é ser capaz de prever como os eleitores se posicionarão em determinado cenário político, identificando o perfil dos eleitores e seus interesses. Nesta coletânea, o texto “*Previsão eleitoral das eleições brasileiras*”, de Marcelos Simas, Mathieu Turgeon e Marcos Tavares Pedro propôs um modelo preditivo no voto para prefeito combinando elementos econômicos e políticos. O estudo apontou que nem a inflação nem o desemprego tem efeitos representativos sobre o voto no

prefeito mandatário. A intenção de voto, por outro lado, é uma variável relevante em qualquer modelo preditivo. Outro fator relevante para modelos de predição é o pertencimento a coalizões. Os modelos são mais precisos para eleições nacionais, mas podem ser utilizados nas disputas eleitorais.

A coletânea também reuniu textos que exploraram os fatores midiáticos, a campanha eleitoral e variáveis de curto prazo, como por exemplo a corrupção nas disputas locais. Em 2012 as retóricas das campanhas agregaram questões relativas à crise econômica. Em situações de crise, o clima da opinião pública é de pessimismo, e os candidatos tendem a se reelegerem menos. O pleito de 2008 ficou conhecido pelo continuísmo dos incumbentes, e em 2012 as eleições seguiram padrões diferentes. A comunicação política foi objeto de análise em cinco capítulos.

No texto “*O peso do dinheiro e do tempo de rádio e TV na disputa do voto para prefeito*”, Bruno Wilhelm Speck e Emerson Urizzi Cervi constataram que há diferenças significativas entre os determinantes do voto em pequenos e grandes municípios. Nos pequenos ainda prevalece o personalismo e o contato direto com os eleitores. Já nos grandes municípios o que mais importa é o tempo de exposição no rádio e na televisão dos candidatos. Assim a tendência nestes últimos é a formação de grandes coligações para aumentar o tempo do HGPE. Em relação aos recursos financeiros o estudo conclui que é importante para qualquer tamanho de município, no entanto, para os grandes, ter recursos partidários e mais tempo na Televisão e no rádio, é mais relevante.

Em “*Televisão, imprensa e voto em Belo Horizonte e Goiânia*”, de Pedro Santos Mundim e Heloísa Dias Bezerra analisaram os efeitos midiáticos nos pleitos das duas capitais, ambos incumbentes candidatos à reeleição. A partir dos estudos comparados de caso os autores concluem que os efeitos midiáticos são mais relevantes em contextos mais irregulares. Assim em Goiânia a cobertura de imprensa foi mais significativa para o voto uma vez que o contexto político

local estava mais confuso. Belo Horizonte foi menos suscetível aos efeitos midiáticos em função da tranquilidade política que estava inserida em 2012.

Na trilha dos estudos que exploram a comunicação política, o texto “*Escândalos midiáticos de corrupção e pragmatismo: campanhas e voto para prefeito em Belo Horizonte*”, de Helcimara Telles, Pedro Soares Fraiha e Nayla Lopes, destacou em que medida a percepção corrupção afetou a escolha do eleitor nas eleições de 2012. Partindo do princípio que a mídia influencia a opinião pública, os autores analisaram os fatores que determinaram a intenção de voto, tais como a exposição à mídia, a percepção e tolerância à corrupção, a avaliação da economia e do passado político dos candidatos à prefeito. Apesar do cenário político nacional marcado por uma crise política centrada em escândalos de corrupção, os resultados do estudo sugeriram que o voto econômico retrospectivo foi o principal fator de influência na decisão de voto dos eleitores. Os candidatos concentraram ataques baseados em administrações passadas, convencidos de que este tipo de avaliação seria determinante na escolha do voto.

Os tons de campanha também pautaram alguns textos deste mosaico. Em “*A propaganda negativa nas eleições municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo*”, de Felipe Borba e Fábio Vasconcelos mostraram que, ao contrário das eleições nacionais, no plano municipal o eleitorado apresenta maior disposição de alterar sua intenção de voto, faltando poucos dias para a votação. A propaganda negativa pode ter diferentes efeitos a depender do contexto em que ela será utilizada. Enquanto em São Paulo o uso de propagandas negativas foi bem sucedido para o prefeito eleito, Haddad, no Rio de Janeiro as propagandas negativas não conseguiram alterar a avaliação que os eleitores já tinham de Paes, que conseguiu se reeleger com tranquilidade.

Em “*Russomanno e Ratinho Jr.: discurso de “independentes” em ondas despolitizantes*”, de Luciana Fernandes Veiga, Gustavo Venturi e Sandra Avi dos Santos, tratou-se de como dois candidatos oriundos da televisão e pertencentes

a partidos pequenos estruturaram suas retóricas e imagens no pleito de 2012. O baixo grau de institucionalização dos sistemas partidários é condição propícia para eleitorados mais voláteis e a emergência de candidatos ditos independentes, com pouca ou nenhuma experiência política e muito apelo midiático. O processo de convencimento do eleitor pode abranger tanto a construção de imagem positiva quanto a desconstrução dos adversários, a dita campanha negativa. Nenhum dos dois conseguiu se eleger, mas ambos tiveram um papel significativo na disputa do primeiro turno nas duas capitais, evidenciando o crescimento do modelo personalista de campanhas, com perfis que se auto-intitulam como “independentes” e propõem fazer uma nova política, sem explicar ao certo o que isto significa.

Por fim, no último capítulo intitulado “*Campanhas online e suas repercussões: os usuários influentes do Twitter nas eleições de 2012*”, Claudio Penteadó, Nayla Lopes e Regina Helena trouxeram a importância das campanhas produzidas no ciberespaço, como uma nova arena de disputas e debates eleitorais. A rápida proliferação das Redes Sociais de Internet tem produzido importantes transformações nas relações sociais, produzindo novas formas de interação mediadas por computadores e novos líderes de opinião. Militantes, simpatizantes, as campanhas dos candidatos e mesmo o cidadão comum utilizam esse espaço de interatividade para promover um fervoroso debate de informações e contrainformações, pautando novas agendas de campanha.

O segundo volume da coletânea não teve a pretensão de encerrar os debates sobre o voto nos municípios. Ao contrário, levantou novas perguntas e oportunidades de continuação de pesquisas com foco nos determinantes da escolha para prefeitos e vereadores nas eleições municipais.

### **Referências**

LAVAREDA, A.; TELLES, H. *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016, 420p

## COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

**Afonso Albuquerque** é Professor Titular do departamento de Estudos Culturais e Mídia e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador do CNPq desde 1998, atua principalmente nas áreas de Comunicação Política, Jornalismo e Comunicação Comparada.

**Carolina Aguerre** é doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires. É pesquisadora no Centro de Tecnología y Sociedad (CETYS) e professora no departamento de Ciências Sociais da Universidade de San Andrés, em Buenos Aires. Especialista em governança e política na Internet, com ênfase na América Latina.

**Carolina de Paula** é mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), doutora em Ciência Política e pós-doutoranda no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Atua como consultora na construção de questionários para pesquisas quantitativas.

**Cássia Andrea Cardoso** é graduada em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) e participou da pesquisa sobre uso das redes sociais online na campanha eleitoral de 2014 em Goiás.

**Danilo Cesar Maganhoto Doneda** é doutor em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e professor na Faculdade de Direito da mesma instituição. É consultor do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br

**Eleonora Magalhães** é mestra e doutoranda em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É especialista em Comunicação, Sociedade e Mercados

pela Unileste-MG. Possui experiência profissional em Comunicação, trabalhando com telejornalismo e comunicação institucional, além de atuar na área acadêmica, lecionando e desenvolvendo pesquisa em Comunicação Política.

**Fernanda Freire** é mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), na linha Tecnologias da Comunicação e Cultura. Atualmente integra os grupos de pesquisas “Política e Tecnologias de Comunicação” (UERJ) e o "Laboratório de Comunicação, Culturas Políticas e Economia da Colaboração", o coLAB (UFF).

**Gabriela Câmara Campos Bernardes Siqueira** mestranda em ciências políticas pela UFMG. Pesquisadora do grupo de pesquisa de opinião pública da UFMG.

**Luiz Carlos do Carmo Fernandes** é professor de Publicidade e Propaganda na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Possui mestrado em Comunicação e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

**Maike Wille dos Santos** é graduando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), estagiário no Privacidade Brasil e membro da Sociedade Brasileira de Direito Público (SPDP).

**Marcelo Alves** é doutorando em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Lecionou a disciplina Monitoramento de Redes Colaborativas no curso de graduação em Estudos de Mídia da mesma instituição.

**Margareth Kang** é advogada e mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). É líder de Projeto do Privacidade Brasil.

### ***Organizadores da edição***

**Camila Mont'alverne** é mestra em Comunicação pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Integrante do Grupo de Pesquisa em Política e Novas Tecnologias (PONTE).

**Daniel Oppermann** é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Hoje trabalha na área de TI, é peer-reviewer do Journal of Information Technology & Politics da Universidade de Massachusetts Amherst e é associado como pesquisador ao Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (NUPRI) da Universidade de São Paulo (USP).

**Diógenes José Pasqualini** é mestre em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Tem experiência nas áreas de jornalismo, propaganda, editoração, fotografia, campanhas eleitorais, marketing político e governamental.

**Érica Anita Baptista** é jornalista e mestra em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente, é doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do Grupo “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral”, sediado na mesma instituição. É, também, pesquisadora no Centro de Investigação Media e Jornalismo, com sede na Universidade Nova de Lisboa.

**Isabele Mitozo** é mestra em Comunicação e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). É integrante do Grupo de Pesquisa em

Política e Novas Tecnologias (PONTE/UFC) e do Núcleo de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP/UFPR).

**Maria Paula Almada** é mestra e jornalista formada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente, é doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas (Facom/UFBA) e pesquisadora do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (CEADD-UFBA).

**Nina Santos** é mestra em Comunicação e Culturas Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia e doutoranda no Centro de Análise e Pesquisa Interdisciplinar sobre os Media (CARISM) da Universidade Panthéon-Assas. Tem experiência profissional no campo da comunicação política, democracia eletrônica e mídias sociais.

**Rafael Sampaio** é mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente, é professor de Ciência Política da UFPR e integrante dos programas de pós-graduação de Ciência Política e de Comunicação da UFPR.

**Rodrigo Carreiro** é mestre e doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É membro do grupo de pesquisa Comunicação, Internet e Democracia e pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD), ambos da mesma Instituição.

**Samuel Barros** é jornalista, mestre e doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É pesquisador do

Centro de Estudos Avançados em Governo Eletrônico e Democracia Digital (CEADD).